Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

1

2012

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

2012

Quaderni
del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno II- 1/2012
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

Segretario di redazione
Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2012 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN: 978-88-8311-975-0
ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore 5

Parte i
La tutela della sicurezza e della qualità degli alimenti nel diritto dell'Unione Europea

Presentazione 11
di Andrea Santini

Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi: brevi considerazioni alla luce del recente regolamento della Commissione contenente le disposizioni di applicazione 13
di Andrea Santini

Verso un'effettiva coerenza tra obiettivi interni di tutela della salute umana e obblighi internazionali in tema di liberalizzazione degli scambi e promozione dello sviluppo? Il caso della disciplina dei nuovi prodotti alimentari nell'Unione europea 27
di Francesco Argese

Dall'etichettatura alle informazioni sugli alimenti: tutela del consumatore e responsabilità degli operatori nel nuovo regolamento 1169/2011 dell'Unione europea 61
di Vito Rubino

La pubblicità comparativa dei prodotti alimentari alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 81
di Monica Spatti

Il sistema di protezione delle indicazioni geografiche a garanzia della qualità dei prodotti agroalimentari: un confronto tra la disciplina dell'Unione europea e quella internazionalistica alla luce delle rispettive prospettive di riforma 105
di Maria Chiara Cattaneo

Parte II
Miscellanea

Sicurezza energetica ed energie rinnovabili: la strana coppia 131
di Ida Garibaldi Brownfeld

Gli Autori 149

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza 153

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983, vanta quasi trent'anni di vita. Conta attualmente venticinque membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo e ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Borsisti post-dottorato, Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche; inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora — in particolare — con la Facoltà di Scienze Politiche e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Per la didattica i membri Dipartimento sono inquadrati in massima parte nella Facoltà di Scienze Politiche, ma anche nelle Facoltà di Economia, di Lettere e Filosofia, di Scienze linguistiche e Letterature straniere e di Sociologia.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica, storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale e interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- Il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza.
- Lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline.
- L'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche.
- La realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto, alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti Quaderni, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

La parte monografica di questo terzo numero consiste nella pubblicazione di alcuni studi condotti nell'ambito della ricerca *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza degli alimenti: strumenti nazionali e internazionali per contrastare le frodi alimentari e il loro impatto sul territorio* (S.AL.TU.M.), finanziata dalla Regione Lombardia e alla quale il Dipartimento ha partecipato con un'unità di ricerca coordinata dal Prof. Andrea Santini. La sezione *Miscellanea* comprende un articolo della Dr.ssa Ida Garibaldi Brownfeld dal titolo *Sicurezza energetica ed energie rinnovabili: la strana coppia*.

Il quarto *Quaderno* sarà pubblicato entro il corrente anno 2012 e conterrà gli Atti del Convegno internazionale di studi del 3 maggio 2012 sul tema *La NATO e il "Mediterraneo allargato": primavera araba, intervento in Libia, Partnerships* e le relazioni al Seminario di studi dell'aprile 2012 sul tema *Padre Alberto Guglielmotti, O.P.: un profeta inascoltato*.

PARTE I

LA TUTELA DELLA SICUREZZA E DELLA QUALITÀ DEGLI ALIMENTI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Presentazione

di Andrea Santini

Gli scritti che costituiscono la prima parte di questo numero dei *Quaderni* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca dal titolo "La tutela multilivello del diritto alla sicurezza degli alimenti: strumenti nazionali e internazionali per contrastare le frodi alimentari e il loro impatto sul territorio (S.AL.TU.M.)", finanziato da Regione Lombardia tramite il Fondo per la promozione di accordi istituzionali. A tale progetto hanno preso parte unità di ricerca di quattro Università lombarde: l'Università degli Studi di Pavia, quale capofila dell'intero progetto; l'Università degli Studi di Milano; l'Università Carlo Cattaneo-LIUC di Castellanza; e l'Università Cattolica del Sacro Cuore, con una unità di ricerca costituita da alcuni dei giuristi internazionalisti afferenti al Dipartimento di Scienze Politiche e da loro collaboratori.

La considerazione a partire dalla quale ha preso avvio l'intero progetto è quella per cui, oggi, la tutela della sicurezza degli alimenti non discende più solamente da norme poste nei singoli ordinamenti nazionali: un crescente rilievo hanno, infatti, le fonti di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea. Le unità di ricerca si sono dunque proposte di ricostruire in maniera sistematica questo complesso quadro normativo multilivello; e, in particolare, l'unità di ricerca dell'Università Cattolica si è concentrata sulla normativa e la giurisprudenza rilevanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Il processo di integrazione europea, invero, è stato contrassegnato fin dalle sue origini da interventi normativi e giurisprudenziali in materia di alimenti. Per lungo tempo, tuttavia, tali interventi sono stati essenzialmente concepiti al fine di garantire la libera circolazione dei prodotti alimentari, soprattutto affiancando alle regole di "integrazione negativa" già introdotte dal Trattato di Roma (divieto di dazi doganali, di restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni e di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative) strumenti di "integrazione positiva" (ossia

principalmente direttive volte ad armonizzare le normative nazionali, onde evitare che le differenze tra queste ultime potessero pregiudicare l'instaurazione e il buon funzionamento del mercato interno). È solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta che, per effetto di una serie di emergenze sanitarie correlate al consumo di alimenti (la più grave delle quali è stata quella dell'encefalopatia spongiforme bovina, nota al grande pubblico come "morbo della mucca pazza"), le istituzioni dell'Unione hanno cominciato a porre le basi per una coerente politica europea di sicurezza alimentare; politica che ha quindi trovato il proprio fondamento normativo nel regolamento n. 178 del 28 gennaio 2002, tra l'altro istitutivo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), con sede a Parma. La ricerca ha dunque fornito anche l'occasione per verificare i risultati conseguiti dopo dieci anni di vigenza del suddetto regolamento, nonché per esaminare le prospettive di evoluzione del quadro normativo.

I contributi che seguono, senza esaurire il novero degli studi realizzati dall'unità di ricerca, vogliono essere rappresentativi dei diversi profili considerati, che non si limitano agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della salute, ma si estendono alla c.d. sicurezza informativa – nel senso di un'adeguata e corretta informazione del consumatore, che lo aiuti a effettuare scelte consapevoli in relazione agli alimenti – e alla tutela della qualità dei prodotti agroalimentari.

Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi: brevi considerazioni alla luce del recente regolamento della Commissione contenente le disposizioni di applicazione

di Andrea Santini

Abstract – *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) is a crucial tool for facing emergencies concerning food safety in the European Union. The essay examines its main features taking into account the recent Commission Regulation No. 16/2011 laying down the relevant implementing measures, which sheds light, in particular, on the issue of the information to be notified through the system and on the role of the Commission as manager of the network. Finally, the need for a minimum of guarantees protecting the interests of food and feed business operators is advocated.*

Gli strumenti previsti dal regolamento n. 178/2002 per fronteggiare le emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti

Il regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio[1], vero e proprio fondamento dell'odierno diritto alimentare europeo, ha costituito la risposta legislativa a una serie di crisi inerenti la sicurezza degli alimenti – prima tra tutte quella dell'encefalopatia spongiforme bovina, c.d. "morbo della mucca pazza" – che si erano verificate negli anni Novanta e che avevano reso evidente, tra gli altri aspetti, la difficoltà di una gestione coordinata di tali

[1] Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCE* L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss. Per una presentazione generale dei suoi contenuti v. F. Capelli-B. Klaus-V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 91 ss.

emergenze a livello europeo[2]. Non stupisce, pertanto, che oltre a dettare i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e ad istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il citato regolamento abbia introdotto alcuni strumenti appositamente concepiti al fine di fronteggiare simili emergenze.

Nello specifico, il capo IV del regolamento stabilisce «trois mécanismes complémentaires et graduels»[3]. Innanzitutto, esso istituisce un sistema di allarme rapido per la notificazione dei rischi diretti o indiretti per la salute umana dovuti ad alimenti o mangimi (artt. 50-52). In secondo luogo, disciplina l'adozione di misure urgenti nelle «situazioni di emergenza», intendendo come tali quelle circostanze nelle quali sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un Paese terzo possano comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente che non possa essere adeguatamente affrontato dai singoli Stati membri interessati: in tal caso, compete in linea di principio alla Commissione, con l'assistenza del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, l'adozione di misure che possono variare in funzione della gravità della situazione e della provenienza degli alimenti o mangimi in questione (artt. 53-54). Infine, con riferimento alle situazioni più gravi, che non possono essere gestite in maniera adeguata mediante il solo impiego dei predetti strumenti, il regolamento dispone che la Commissione si doti di un «piano generale per la gestione delle crisi»[4] e che, al verificarsi di una tale situazione, istituisca un'apposita unità di crisi (artt. 55-57).

Nel quadro così delineato, il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (al quale si farà riferimento, nel prosieguo, con l'acronimo RASFF, *Rapid Alert System for Food and Feed*) svolge un ruolo fondamentale. Esso, infatti, consentendo la rapida circolazione delle informazioni tra le autorità competenti in materia

[2] Per una ricostruzione dettagliata di tali crisi e delle loro conseguenze v. G.A. Oanta, *La política de seguridad alimentaria en la Unión europea*, Valencia, 2007, p. 137 ss.

[3] Così Y. Petit, *Les crises alimentaires et sanitaires*, in C. Blumann-F. Picod (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, 2010, p. 45 ss., spec. p. 54. Per una puntuale analisi dei singoli articoli che costituiscono il capo IV del regolamento n. 178/2002 v. i commenti di L. Petrelli (artt. 50-52), F. Albisinni (artt. 53-54) e S. Bolognini (artt. 55-57), in "Le nuove leggi civili commentate", 2003, p. 428 ss.

[4] Tale piano è stato adottato con decisione della Commissione 2004/478/CE del 29 aprile 2004, in *GUUE* L 212 del 12 giugno 2004, p. 60 ss.

di sicurezza alimentare, non solo ne agevola in generale il coordinamento, ma fornisce in particolare alla Commissione gli elementi informativi sulla cui base quest'ultima può decidere di intervenire in prima persona, adottando misure urgenti e/o attivando le procedure previste dal piano generale per la gestione delle crisi. Il RASFF adempie, inoltre, a una funzione di informazione del pubblico, dal momento che l'art. 52 del regolamento n. 178/2002 dispone che, di regola, i cittadini abbiano accesso alle informazioni in esso presenti che non sono coperte dal segreto professionale.

Malgrado la sua importanza, il RASFF è stato per diversi anni oggetto di una disciplina solo parziale, in mancanza delle misure di applicazione che, ai sensi dell'art. 51 del regolamento n. 178/2002, avrebbero dovuto specificare, in particolare, le condizioni e le procedure relative alla trasmissione delle notificazioni. La Commissione, competente in virtù dello stesso art. 51 ad adottare tali misure previa discussione con l'EFSA e con il coinvolgimento del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali[5], ha infine provveduto con il regolamento n. 16/2011[6]. L'adozione di questo regolamento rende dunque possibile una più compiuta analisi delle principali caratteristiche del RASFF e delle problematiche che esso pone.

[5] Questo Comitato – che, come già accennato nel testo, entra in gioco anche qualora la Commissione intenda adottare misure d'urgenza ai sensi dell'art. 53 del regolamento n. 178/2002 – è composto da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. Esso va inquadrato nel sistema della c.d. "comitologia", le cui regole di base sono state oggetto di revisione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e sono oggi contenute nel regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE* L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13 ss.

[6] Regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione del 10 gennaio 2011 recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi, in *GUUE* L 6 dell'11 gennaio 2011, p. 7 ss. V. al riguardo F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul "sistema di allarme rapido" applicabile in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in "Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali", 2012, p. 367 ss.; A. Mahy, *Clear-cut Legal Basis for the RASFF: Mere Formalisation or a Concrete Move Forward?*, in "European Journal of Risk Regulation", 2012, p. 72 ss.

I membri del RASFF e le informazioni oggetto di notificazione

Per cogliere appieno le peculiarità del RASFF, occorre innanzitutto premettere che esso costituisce la più recente evoluzione di un meccanismo di allerta che, sorto su basi informali già nel 1979[7], era stato formalmente instaurato nel 1984[8] e aveva in seguito trovato una nuova base giuridica nella direttiva 92/59 relativa alla sicurezza generale dei prodotti[9]. Il regolamento n. 178/2002 ha tuttavia disegnato un sistema che risulta decisamente più ampio rispetto al precedente, sia per quanto riguarda i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel suo funzionamento, sia per quanto concerne le informazioni oggetto di notificazione.

Sotto il primo profilo, il regolamento n. 178/2002 dispone, innanzitutto, che partecipino al RASFF, designando ciascuno un punto di contatto[10], non solo gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione, ma anche l'EFSA (art. 50, par. 1). Quest'ultima ha, in particolare, il compito di analizzare i messaggi che transitano per il sistema, così da fornire alla Commissione e agli Stati membri le informazioni scientifiche e tecniche necessarie all'analisi del rischio e, specificamente, alla gestione dello stesso (artt. 35 e 50, par. 2). In tal modo, si riflette anche nel RASFF una delle fondamentali innovazioni del regolamento n. 178/2002, vale a dire l'istituzione dell'EFSA quale autorità indipendente che rappresenta il punto di riferimento scientifico per la valutazione del rischio.

Il RASFF si caratterizza, inoltre, per la sua proiezione verso l'esterno dell'Unione. Da un lato, infatti, il regolamento n. 178/2002 consente la partecipazione al sistema, sulla base di accordi stipulati con l'Unione e basati sul principio della reciprocità, di Paesi candidati, Paesi terzi o organizzazioni internazionali (art. 50, par. 6)[11];

---

[7] Sulle origini e l'evoluzione del sistema v. D. Bánáti-B. Klaus, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed. An overview of the European Alert Network, combined with a case study on melamine contaminated foods*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 10 ss., spec. pp. 11-13.

[8] Decisione 84/133/CEE del Consiglio del 2 marzo 1984 che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo, in *GUCE* L 70 del 13 marzo 1984, p. 16 s.

[9] Direttiva 92/59/CEE del Consiglio del 29 giugno 1992 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in *GUCE* L 228 dell'11 agosto 1992, p. 24 ss.

[10] Nel caso dell'Italia, si tratta del Ministero della Salute.

[11] Sono attualmente membri del RASFF, benché non siano membri dell'Unione europea, Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera (quest'ultima, solo per quanto

dall'altro, impone alla Commissione di informare il Paese terzo di volta in volta interessato in due circostanze: quando una partita, un *container* o un carico di alimenti o mangimi originari di un Paese terzo siano stati respinti a un posto di frontiera dell'Unione, e quando un alimento o un mangime oggetto di notificazione nell'ambito del RASFF sia stato spedito in un Paese terzo (art. 50, par. 3 e par. 4). A ciò si aggiunga che il RASFF interagisce con l'*International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN), costituito a livello mondiale su iniziativa congiunta dei due istituti specializzati delle Nazioni Unite con specifiche competenze in materia di sicurezza degli alimenti, ossia la *World Health Organization* e la *Food and Agriculture Organization*[12]. Tutto ciò appare assolutamente opportuno in considerazione del carattere sempre più spesso globale delle emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti.

Quanto alle informazioni oggetto di notificazione, il RASFF si differenzia sotto diversi profili dal preesistente sistema d'allarme rapido fondato sulla direttiva 92/59. In primo luogo, avendo ad oggetto unicamente i prodotti destinati ai consumatori o suscettibili di essere destinati ai consumatori[13], quel sistema non includeva i mangimi[14]. La considerazione che alcune tra le più gravi crisi inerenti la sicurezza degli alimenti, come quella già ricordata dell'encefalopatia spongiforme bovina, erano state originate proprio da forme di contaminazione dei mangimi ha tuttavia indotto a inserire anche questi ultimi nel RASFF – in piena coerenza, d'altra parte, con quell'approccio "integrato" o "globale" (c.d. "*farm to fork policy*") che costituisce uno dei principi ispiratori del

riguarda le notifiche aventi a oggetto il respingimento alla frontiera di prodotti di origine animale), nonché l'Autorità di sorveglianza dell'EFTA. I primi tre Paesi, peraltro, già partecipavano al preesistente sistema d'allarme rapido fondato sulla direttiva 92/59.

[12] Per un approfondimento al riguardo v. B. van der Meulen-M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2009, p. 414 s.

[13] Cfr. art. 2, lett. *a*, della direttiva 92/59.

[14] Per altro verso, il sistema previsto dalla direttiva 92/59 (come già quello instaurato con la decisione del Consiglio 84/133) non era limitato ai prodotti alimentari, ma si estendeva, in linea di principio, a qualunque altro prodotto destinato ai consumatori. In pratica, tuttavia, si erano strutturate due distinte reti, una per i prodotti alimentari e l'altra per i prodotti non alimentari. Quest'ultima (nota come RAPEX) trova oggi fondamento nella direttiva che ha abrogato e sostituito la direttiva 92/59, ossia la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in *GUCE* L 11 del 15 gennaio 2002, p. 4 ss.

regolamento n. 178/2002 e che viene ben espresso nel considerando n. 12 dello stesso, laddove si afferma che «[p]er garantire la sicurezza degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo (...), in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare».

In secondo luogo, va osservato che, ai sensi dell'art. 8, par. 1, della direttiva 92/59, l'obbligo di informare d'urgenza la Commissione sussisteva per gli Stati membri solamente nell'ipotesi in cui essi avessero preso o deciso di prendere misure urgenti volte ad impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni la commercializzazione o l'uso di un prodotto o di un lotto di un prodotto a causa di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori; prima di tale decisione, la comunicazione d'informazioni delle quali uno Stato membro fosse stato in possesso relativamente a un simile rischio era meramente facoltativa. Il regolamento n. 178/2002, invece, pur elencando alcune tipologie di provvedimenti che gli Stati membri devono immediatamente notificare alla Commissione[15], prescinde dall'adozione di tali provvedimenti laddove stabilisce che ogni membro della rete, qualora sia in possesso d'informazioni riguardanti l'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, debba immediatamente trasmetterle alla Commissione attraverso il RASFF (art. 50, par. 2). Com'è stato osservato, si può cogliere in questa previsione un mutamento di prospettiva del legislatore, per il quale la funzione di sorveglianza, monitoraggio e reazione alle emergenze diviene preponderante rispetto a quella di controllo della compatibilità delle misure adottate dagli Stati membri con il diritto dell'Unione[16].

[15] Si tratta, specificamente, di: «a) qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporne il ritiro dal commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana; b) qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido; c) qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana» (art. 50, par. 3).

[16] Così L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 431 s.

Muta, infine, la stessa qualificazione del rischio rilevante ai fini del ricorso al sistema. Il citato art. 8, par. 1, della direttiva 92/59 limitava, infatti, il proprio ambito di applicazione all'ipotesi di «un rischio grave ed immediato (...) per la salute e la sicurezza dei consumatori»; l'art. 50, par. 1, del regolamento n. 178/2002, invece, definisce il RASFF come uno strumento per la notificazione di «un rischio diretto o indiretto per la salute umana»[17]. Quest'ultima formulazione è senz'altro più ampia della precedente[18]; i successivi paragrafi dello stesso art. 50, tuttavia, se da un lato confermano che il rischio rilevante può anche avere un carattere meramente indiretto, dall'altro sembrano circoscrivere l'obbligo di notificazione ai soli rischi che abbiano natura «grave»[19]. Sul punto interviene ora il regolamento n. 16/2011 che, consacrando una prassi già nettamente orientata in tal senso, fin dal quinto considerando esplicita la necessità di «stabilire regole per consentire al RASFF di funzionare correttamente sia nei casi in cui è identificato un grave rischio (...) sia nei casi in cui il rischio riscontrato è meno grave o meno urgente, ma è necessario uno scambio di informazioni efficiente tra i membri della rete».

Nella prospettiva da ultimo indicata, l'art. 1 dello stesso regolamento definisce – anche per questo aspetto facendo leva sulla preesistente prassi – diverse tipologie di notifiche: (a) notifiche di allarme, ossia le notifiche di rischi che richiedono o potrebbero richiedere un'azione rapida in un altro Paese membro; (b) notifiche di informazione, ossia le notifiche di rischi che non richiedono un'azione rapida in un altro Paese membro, e che sono a loro volta classificate in: (b.1) notifiche di informazione per *follow-up*, se riguardano un

[17] Il regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, in *GUUE* L 35 dell'8 febbraio 2005, p. 1 ss., ha esteso il campo di applicazione del RASFF all'ipotesi in cui i mangimi comportino gravi rischi per la salute degli animali o l'ambiente (cfr. art. 29).

[18] Per una puntuale analisi, v. L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 433 ss. Qui, ci si limita a segnalare che il regolamento n. 178/2002 contiene anche una definizione del concetto di rischio, inteso come la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo»; il pericolo, a sua volta, è definito come un «agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute» (art. 2, nn. 9 e 14).

[19] In questo senso v. ancora L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 434, nonché A. Mahy, *Clear-cut Legal Basis*, cit., p. 75.

prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro Paese membro, e (b.2) notifiche di informazione per attenzione, se riguardano un prodotto che è presente solo nel Paese membro notificante, o non è stato immesso sul mercato, o non è più sul mercato; (c) infine, notifiche di respingimento alla frontiera, relative al respingimento di una partita, di un *container* o di un carico di alimenti o mangimi a un posto di frontiera dell'Unione. Un'ulteriore classificazione dipende dalla circostanza che una notifica sia la prima relativa ad un determinato rischio, oppure contenga informazioni supplementari riguardo a un rischio già notificato: nel primo caso si tratterà di una notifica originale, nel secondo di una notifica di *follow-up*.

Il funzionamento del sistema, con particolare riferimento al ruolo della Commissione

Adempiendo al compito di specificare le modalità di funzionamento del RASFF, il regolamento n. 16/2011 detta puntuali regole sulle modalità e i tempi di trasmissione delle diverse tipologie di notifiche. Al di là dei dettagli operativi[20], in questa sede interessa soffermarsi sulla questione che in mancanza del regolamento aveva posto i maggiori problemi interpretativi, ossia l'esatta definizione del ruolo della Commissione.

Ai sensi dell'art. 50, par. 1, del regolamento n. 178/2002, la Commissione è «responsabile della gestione della rete». Nella prassi successiva all'entrata in vigore del regolamento, essa ha interpretato tale ruolo in sostanziale continuità con quello che già svolgeva nell'ambito del sistema di allarme rapido previsto dalla direttiva 92/59, la quale assegnava espressamente alla Commissione il compito di verificare la conformità delle informazioni ad essa trasmesse dagli Stati membri con le disposizioni della stessa direttiva prima di inoltrarle agli altri

[20] Ci si limita a segnalare che, nel caso delle notifiche d'allarme, l'art. 3 del regolamento impone ai membri della rete un termine di 48 ore a partire dal momento in cui sono informati del rischio per la loro trasmissione al punto di contatto della Commissione; quest'ultimo, a sua volta, inoltrerà tali notifiche a tutti gli altri membri della rete entro 24 ore dal ricevimento delle medesime, previo espletamento delle verifiche di cui si dirà *infra* nel testo. Per le notifiche d'informazione e di respingimento alla frontiera non è invece previsto uno specifico termine, limitandosi il regolamento a disporre che la loro trasmissione avvenga «senza ritardi ingiustificati» (cfr. artt. 4 e 5).

Stati membri[21]. Anche nel quadro del RASFF la Commissione si è dunque ritenuta competente a verificare le notifiche ricevute, e in particolare a respingerle qualora non siano soddisfatti i criteri per la notificazione o le informazioni fornite siano insufficienti[22]. Tuttavia, diversamente dalla direttiva 92/59, il regolamento n. 178/2002 non contiene una chiara indicazione in questo senso e, anzi, l'art. 50 più volte afferma che la Commissione «trasmette immediatamente» le notifiche e le ulteriori informazioni ricevute da uno dei membri della rete a tutti gli altri[23] – statuizione dalla quale la dottrina aveva dedotto la necessaria automaticità della circolazione delle informazioni, escludendo che la Commissione potesse ancora svolgere una valutazione di conformità delle stesse con le disposizioni normative di riferimento[24].

Anche sotto questo profilo il regolamento n. 16/2011 provvede sostanzialmente a codificare e precisare la prassi. L'art. 8, infatti, sancisce il potere/dovere della Commissione di verificare le notifiche ricevute prima di trasmetterle a tutti i membri della rete, e puntualizza l'oggetto di tale verifica. In particolare, la Commissione: (a) controlla la completezza e la leggibilità della notifica; (b) controlla la correttezza della base giuridica citata per i casi di non conformità riscontrati[25]; (c) controlla che l'oggetto della notifica rientri nell'ambito del sistema; (d) garantisce che le informazioni essenziali siano in una lingua facilmente comprensibile da tutti i membri della rete; (e) controlla il soddisfacimento delle prescrizioni di cui allo stesso regolamento n. 16/2011; (f) identifica nelle notifiche il ripetersi dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o Paese d'origine.

---

[21] Cfr. art. 8, par. 2, della direttiva 92/59.

[22] Cfr. European Commission, *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Annual Report 2005*, all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/report2005_en.pdf, p. 8.

[23] Cfr. il par. 2, 1° c., il par. 3, 3° c., e il par. 5.

[24] Cfr. L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 431. Secondo A. Alemanno, *Trade in Food. Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, 2007, p. 204, «the interpretation set forth by the RASFF Annual Report not only lacks a textual basis, but would deny the *effet utile* of Member States' notifications within the RASFF system».

[25] È peraltro specificato che, se è stato identificato un rischio, la notifica viene trasmessa a tutti i membri della rete anche se la base giuridica non è corretta.

Dal riportato elenco, è possibile trarre la conclusione che le verifiche alle quali la Commissione procede sono essenzialmente di tipo formale[26]; non sono invece volte a rimettere in discussione le valutazioni di ordine sostanziale – riguardanti cioè l'esistenza di un rischio – che hanno indotto un membro del RASFF a trasmetterle una notifica. Questa conclusione è coerente con quanto già emergeva, con riferimento al sistema di allarme rapido previsto dalla direttiva 92/59, dalla sentenza *Malagutti-Vezhinet* del Tribunale di primo grado[27]. In quel caso, l'impresa ricorrente sosteneva che la Commissione, prima di far circolare le informazioni ricevute da un'autorità nazionale, avrebbe dovuto valutare la realtà, nonché il carattere grave e immediato, del rischio in questione. Il Tribunale ha invece ritenuto che il compito della Commissione consistesse solamente nel verificare se le dette informazioni fossero idonee, in quanto tali, a rientrare nell'ambito di applicazione del sistema, «mentre non costituisce oggetto della verifica l'esattezza delle constatazioni e delle analisi che hanno condotto le autorità nazionali a trasmettere tali informazioni»[28].

Alle considerazioni fin qui svolte occorre tuttavia aggiungerne altre che complicano il quadro, e che discendono dalla più recente sentenza *Bowland Dairy* dello stesso Tribunale di primo grado[29]. In questo caso, ciò che si contestava alla Commissione era proprio il fatto di aver preso posizione su una notifica di uno Stato membro. Più precisamente, si trattava di una notifica supplementare (ossia, nella terminologia del regolamento n. 16/2011, una notifica di *follow-up*), tramite la quale le autorità britanniche avevano comunicato che il formaggio bianco dell'impresa ricorrente, oggetto di una precedente notifica di allarme, poteva essere nuovamente commercializzato, avendo tale impresa attuato le necessarie misure

[26] In senso analogo cfr. F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 379.

[27] Sentenza del 10 marzo 2004, causa T-177/02, *Malagutti-Vezhinet c. Commissione*, in *Raccolta*, p. II-827 ss. Per un commento v. L. González Vaqué, *L'arrêt «Malagutti-Vezhinet»: Qui est responsable de l'information fournie par le système communautaire d'alerte rapide?*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2004, p. 797 ss.

[28] Punto 52 della sentenza.

[29] Sentenza del 29 ottobre 2009, causa T-212/06, *Bowland Dairy Products c. Commissione*, in *Raccolta*, p. II-4073 ss. In senso critico su tale pronuncia v. J. Lawless, *Conflicting Notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): 'Destabilization' in Food Risk Communication?*, in "European Food and Feed Law Review", 2011, p. 240 ss.

correttive per far fronte ai problemi riscontrati in occasione di un'ispezione svolta congiuntamente dal *Food and Veterinary Office* della Commissione e dalla *Food Standards Agency* del Regno Unito. La Commissione aveva dapprima espresso il proprio disaccordo sul progetto di tale notifica che le era stato sottoposto dalle autorità britanniche, e in seguito, pur diffondendo la notifica tramite il RASFF, aveva contestualmente diffuso una nota nella quale ribadiva la propria posizione contraria.

Il Tribunale, nella propria sentenza, da un lato afferma che la Commissione «è tenuta a trasmettere immediatamente ai membri della rete la notificazione e le ulteriori informazioni ricevute»[30]; dall'altro, aggiunge che «[t]uttavia, quale membro della rete, la Commissione può altresì (...) trasmettere agli altri membri della rete qualsiasi informazione di cui dispone in merito all'esistenza di un rischio grave o indiretto per la salute umana connesso a un alimento o a un mangime»[31], né si può escludere che possa esprimere la sua opinione anche in un caso rientrante nella competenza delle autorità nazionali[32].

In definitiva, dunque, la Commissione, nella sua veste di responsabile della gestione del RASFF, deve limitarsi alle verifiche di tipo formale oggi codificate nell'art. 8 del regolamento n. 16/2011; laddove non condivida le valutazioni di ordine sostanziale che stanno a fondamento di una notifica trasmessale da uno Stato membro, non può opporsi alla sua diffusione, ma può – in quanto essa stessa membro della rete – rendere a sua volta nota la propria posizione attraverso un'autonoma notifica; lo stesso potranno evidentemente fare anche gli altri membri della rete. Si finisce così con l'ammettere la possibilità che nel RASFF siano presenti notifiche contraddittorie[33]. In considerazione di ciò, sarebbe stato utile prevedere una modalità per la composizione delle divergenze di opinione tra i membri del sistema, della quale però non c'è alcuna traccia nel regolamento n. 16/2011[34].

---

[30] Punto 39 della sentenza.

[31] *Ibidem*.

[32] Cfr. punto 41 della sentenza.

[33] Per questa ragione, secondo J. Lawless, *Conflicting Notifications*, cit., p. 242, la sentenza *Bowland Dairy* «highlights some of the inherent difficulties of effective network governance (...) and its potential to destabilize regulation».

[34] Non adempie a questa funzione l'art. 9 del regolamento, il quale si limita a disporre che qualsiasi membro della rete possa chiedere il ritiro o la modifica di una notifica previo consenso del membro notificante; e a sua volta implicitamente consente la

Quali tutele per gli operatori del settore?

Il RASFF costituisce uno strumento cruciale per fronteggiare le emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti, e la sua efficacia in tal senso è ampiamente riconosciuta[35]. Il regolamento n. 16/2011 ha utilmente contribuito a definirne la disciplina giuridica, chiarendo in particolare il ruolo della Commissione quale responsabile della gestione del sistema. A conclusione di queste brevi considerazioni occorre tuttavia porre l'accento su quella che appare una carenza del complessivo quadro normativo. In esso, infatti, ben poca attenzione viene riservata agli operatori del settore alimentare (e dei mangimi), nonostante le conseguenze anche molto gravi che possono derivare, per gli interessi economici e la reputazione di tali operatori, dalla diffusione di informazioni riguardanti rischi per la salute umana derivanti da determinati alimenti (o mangimi)[36].

L'unica disposizione rilevante è l'art. 52 del regolamento n. 178/2002. Esso, infatti, se da un lato prevede – coerentemente con il principio di informazione enunciato nell'art. 10 dello stesso regolamento (e, più in generale, con il principio di trasparenza oggi sancito nell'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – che, di regola, le informazioni a disposizione dei membri del sistema siano messe a disposizione anche dei cittadini, dall'altro esclude dalla divulgazione le informazioni che per loro natura sono coperte dal segreto professionale. Ciò implica, in sostanza, che i cittadini abbiano accesso alle informazioni sulla tipologia di prodotti coinvolti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate, mentre non viene resa pubblica l'identità degli operatori interessati da tali misure. Peraltro, lo stesso art. 52 prevede un'eccezione al rispetto del segreto professionale nel

presenza nel sistema di notifiche contraddittorie laddove afferma che «[u]na notifica di follow-up non è considerata una modifica di una notifica e può quindi essere inviata senza il consenso di nessun altro membro della rete».

[35] V. p. es. D. Bánáti-B. Klaus, *30 Years of the Rapid Alert System*, cit., p. 21; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385.

[36] Secondo V. Rodríguez Fuentes, *The Regulation of Food Risk Communication in Spain and the EU*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 204 ss., spec. p. 204, «[t]his is particularly the case with general food alerts that *recommend* the withdrawal of a product from the market. The effect on related businesses can be very damaging, sometimes more serious than any typical sanction» (corsivo nel testo). Sul punto v. anche F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385.

caso di «informazioni che devono essere rese pubbliche, quando le circostanze lo richiedano, per tutelare la salute umana»[37].

La descritta carenza si può forse comprendere alla luce della già ricordata sentenza *Malagutti-Vezhinet*. La puntualizzazione del ruolo della Commissione cui il Tribunale di primo grado ha proceduto in quell'occasione si inserisce, infatti, nel quadro di una serie di valutazioni essenzialmente volte a imputare alle autorità nazionali i profili di responsabilità extracontrattuale che possono discendere dalla diffusione di una informazione attraverso il sistema di allarme rapido. A giudizio del Tribunale, «lo SCAR [ossia il sistema di allarme rapido per gli alimenti fondato sulla direttiva 92/59] attribuisce alle sole autorità nazionali, e non alla Commissione, la responsabilità di stabilire l'esistenza di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori»[38]; e tale affermazione risulta senz'altro riferibile anche al RASFF, alla luce del carattere meramente formale delle verifiche che competono alla Commissione *ex* art. 8 del regolamento n. 16/2011. Una diversa conclusione è possibile solo con riferimento a quelle situazioni in cui la Commissione, svestiti i panni di responsabile della gestione del sistema, assume quelli di membro dello stesso, inserendovi delle autonome notifiche di cui, evidentemente, sarà pienamente responsabile.

Nella prospettiva appena indicata, si può ritenere che la normativa dell'Unione abbia voluto lasciare agli Stati membri il compito di definire proprie regole procedurali che, compatibilmente con le necessità di un sistema che deve essere "rapido" per definizione, prevedano un minimo di garanzie per gli operatori del settore[39]. È pur vero che il Tribunale di primo grado, nella stessa sentenza *Malagutti-Vezhinet*, sembra dar poco peso agli interessi della ricorrente, laddove afferma che questa, «vittima di tale sistema di allarme introdotto per proteggere la salute umana, deve accettarne le conseguenze economiche negative, dato che occorre accordare alla protezione della sanità pubblica un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche»[40]. È tuttavia auspicabile che da una

[37] In senso critico sulla complessiva formulazione dell'art. 52 v. L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011[5], p. 143.

[38] Punto 51 della sentenza.

[39] V. in questo senso, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, le proposte di F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385 ss.

[40] Punto 54 della sentenza.

tale visione, frutto delle gravi crisi che hanno portato all'adozione del regolamento n. 178/2002[41], si approdi a una concezione maggiormente equilibrata, capace di tenere adeguatamente in conto anche gli interessi degli operatori del settore[42].

[41] Nel senso che, in quanto sviluppatosi in risposta a gravi vicende come quella dell'encefalopatia spongiforme bovina, «EU law on food safety is crisis-obsessed», e per alcuni conseguenti rilievi critici, v. C. MacMaoláin, *Securing Safety, Controlling Crises: Development and Misapplication of Food Law in the European Union*, in A. Antoniadis-R. Schütze-E. Spaventa (eds.), *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Oxford-Portland, 2011, p. 193 ss.

[42] Su questa problematica v. più in generale B. van der Meulen, *The Function of Food Law. On the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 83 ss.

Verso un'effettiva coerenza tra obiettivi interni di tutela della salute umana e obblighi internazionali in tema di liberalizzazione degli scambi e promozione dello sviluppo? Il caso della disciplina dei nuovi prodotti alimentari nell'Unione europea

di Francesco Argese

Abstract – *The stringent food safety assessment for novel foods required by Regulation (EC) No. 258/97 as well as the extensive interpretation given to the Regulation by national and European authorities place a high burden of proof on traditional foods that are brought to the European market without having a history of significant consumption in the EU prior to May 15, 1997. In this respect, the Regulation has emerged as an unnecessary sanitary measure in the framework of the SPS Agreement of the WTO and hence as a non-tariff trade barrier for traditional foods imported from third, especially developing countries. In addition, by discouraging investments in supply chains and market development the Regulation has been alleged to hinder efforts by technical cooperation and development programs to promote exports of traditional foods from many developing countries and thus to generate income and reduce poverty. Building on the merits of the legal and policy debate at the international level this essay explores options for amending Regulation (EC) No. 258/97 on the assumption that traditional foods with a history of human consumption should be considered separately from truly innovative food products.*

I nuovi prodotti alimentari tra *free trade* e *safe trade*

I primi decenni del processo di integrazione europea sono stati caratterizzati dall'esclusiva preoccupazione degli Stati membri – riflessa negli artt. 30 e 34 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE)[1] – di rimuovere ogni restrizione

[1] Ora artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in *GUUE* C 83 del 30 marzo 2010, p. 47 ss.

quantitativa agli scambi intra-comunitari e ogni misura di effetto a essa equivalente al fine di garantire la libera circolazione delle merci quale elemento fondativo del mercato comune. Pur trovando riconoscimento nel disposto dell'art. 36 TCEE[2], altri interessi legittimi – tra i quali la «tutela della salute e della vita delle persone (...)» – non hanno costituito che delle eccezioni all'"imperativo" della libera circolazione. Questo approccio regolatorio ha per lungo tempo rappresentato il fedele riflesso a livello regionale di quanto disposto a livello multilaterale dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), che all'art. XX, lett. (b), prevedeva – e prevede tuttora – un'eccezione generale al principio del libero scambio quale sancito agli artt. I e III dello stesso.

Se metodi e strumenti di integrazione negativa «suffi[sent] pour assurer la plus grande effectivité du marché intérieur, (...) l'inconvénient majeur de cette approche réside dans le fait que l'on intervient toujours *ex post*»[3]. Questo spiega perché la Comunità, pur rimanendo ancorata a una logica esclusivamente economica, abbia successivamente adottato un approccio di integrazione positiva, che ha riguardato anche la regolamentazione del rischio con riferimento ai prodotti alimentari[4]. Facendo leva sullo strumento del ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali – di cui originariamente all'art. 100 TCEE[5] – la Comunità ha inteso rimuovere gli effetti restrittivi sugli scambi generati da misure unilaterali adottate dagli Stati membri in forza dell'art. 36 TCEE. Tuttavia, un processo decisionale caratterizzato dal voto all'unanimità in seno al Consiglio e la strenua volontà di tutelare le rispettive tradizioni alimentari hanno consentito agli Stati membri di mantenere una relativamente ampia autonomia di regolamentazione. Ne è conseguita una proliferazione di differenti

[2] Ora art. 36 TFUE.

[3] K. Borczak, *La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce: Divergences et convergences dans l'approche juridique*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2009, p. 275 ss., spec. p. 278.

[4] In quanto beni suscettibili di valutazione economica e, dunque, riconducibili alla nozione di «merce» elaborata dalla Corte di giustizia – «prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali» (sentenza del 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, p. 562 ss., punto 2) – anche i prodotti alimentari sono assoggettati alle disposizioni dei trattati in materia di libera circolazione delle merci.

[5] Ora art. 115 TFUE.

regimi alimentari nazionali – fondati sull'eccezione di cui all'art. 36 TCEE – che, suscettibili di costituire ostacolo agli scambi intra-comunitari, hanno dato luogo a una vasta giurisprudenza in materia.

L'esistenza di molteplici regimi regolatori ha riguardato anche i cosiddetti nuovi prodotti alimentari (*novel food*). Sin dagli anni Settanta l'industria alimentare ha conosciuto significativi sviluppi quanto ai metodi di produzione e/o trasformazione degli alimenti – primo tra tutti l'applicazione delle biotecnologie – che, se da una parte hanno consentito di dare soddisfazione alle nuove esigenze dei consumatori, dall'altra hanno dato origine a problematiche concernenti la sicurezza degli alimenti prima inimmaginabili. Poiché «non può escludersi che differenze anche apparentemente irrilevanti [tra prodotti alimentari nuovi e prodotti tradizionali] siano tali da comportare serie conseguenze per la salute, quantomeno sin quando l'innocuità del prodotto o dell'ingrediente in questione non sia stata dimostrata mediante procedure adeguate»[6], in applicazione del principio di precauzione gli Stati membri hanno introdotto specifici regimi volti a sottoporre i nuovi prodotti alimentari ad una valutazione della loro sicurezza tossicologica e nutrizionale prima di essere immessi sul mercato[7].

È nell'ambito del programma per il completamento del mercato interno e allo scopo di eliminare gli effetti negativi che su un efficiente funzionamento dello stesso potevano avere regimi nazionali differenti[8] che il regolamento (CE) n. 258/97[9] ha introdotto

[6] F. Capelli-B. Klaus-V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 239.

[7] Con l'adozione nel 1984 delle *Guidelines for the testing of novel foods* seguite nel 1991 dalle *Guidelines on the assessment of novel foods and processes*, il Regno Unito è stato il primo Paese ad aver mai introdotto una legislazione *ad hoc* per i nuovi prodotti alimentari. Basate su una valutazione "caso per caso" e sulla messa in atto di un regime di previa autorizzazione all'immissione in consumo, queste disposizioni incorporavano quanto era stato raccomandato dal *Protein Advisory Group* delle Nazioni Unite sin dai primi anni Settanta.

[8] V., al riguardo, la comunicazione della Commissione sulla realizzazione del mercato interno: legislazione comunitaria dei prodotti alimentari, COM(85) 603 def. dell'8 novembre 1985, e la comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, COM(89) 271 del 24 ottobre 1989, in *GUCE* C 271 del 27 ottobre 1989, p. 3 ss.

[9] Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in *GUCE*

disposizioni uniformi a livello europeo ai fini dell'«immissione sul mercato comunitario di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari»[10], con primario riferimento – a quell'epoca – ai prodotti alimentari contenenti o derivati da o costituiti da organismi geneticamente modificati grazie all'applicazione delle biotecnologie. È, d'altra parte, indubbio che il suddetto regolamento abbia risentito anche delle crisi alimentari che hanno investito l'Europa a metà degli anni Novanta. La diffusione dell'encefalopatia bovina spongiforme (BSE) nel Regno Unito e la contaminazione con residui di diossina delle carni bianche in Belgio hanno, infatti, reso manifesti i limiti dell'approccio esclusivamente economico che aveva fino allora caratterizzato il processo di integrazione. Dapprima il Libro verde del 1997 sui principi della legislazione alimentare nell'Unione europea (UE)[11] e, successivamente, il Libro bianco del 2000 sulla sicurezza degli alimenti[12] hanno condotto all'adozione del regolamento (CE) n. 178/2002[13] che, stabilendo i principi, le regole e gli obiettivi della legislazione alimentare europea e istituendo l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA),

L 43 del 14 febbraio 1997, p. 1 ss. In questo saggio facciamo riferimento alla versione consolidata del 7 agosto 2009 del regolamento come emendato da: regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, p. 1 ss.; regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003, in *GUUE* L 284 del 31 ottobre 2003, p. 1 ss.; regolamento (CE) n. 1332/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, in *GUUE* L 354 del 31 dicembre 2008, p. 7 ss.

[10] Art. 1, par. 1, del regolamento n. 258/97.

[11] Libro verde della Commissione sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea, COM(97) 176 def. del 30 aprile 1997 (dove la Commissione dichiara l'intenzione di adeguare la struttura dei propri servizi in modo da garantire la protezione della salute umana in relazione al consumo dei prodotti alimentari, che va considerata «priorità assoluta» dopo le crisi alimentari degli anni Novanta).

[12] Libro bianco della Commissione sulla sicurezza alimentare, COM(1999) 719 def. del 12 gennaio 2000 (dove la Commissione individua gli interventi normativi da inserire all'interno di un ampio *corpus* legislativo che copra la produzione primaria dei prodotti agricoli e la produzione industriale dei prodotti lavorati).

[13] Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCE* L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss.

ha posto le basi per un riordino e successivo sviluppo organico della legislazione alimentare dell'UE. Il suddetto regolamento – che, pur non essendo una fonte primaria dell'ordinamento giuridico comunitario, è stato qualificato come «the constitution of food law in the European Union»[14] –, combinato con l'obbligo di integrare «[n]ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione (...) un livello elevato di protezione della salute umana»[15], ha fatto sì che «la sécurité alimentaire est devenue une condition *sine qua non* pour le bon fonctionnement du marché intérieur»[16]. Seguendo questa evoluzione, la Corte di giustizia ha riconosciuto che «la protezione della sanità pubblica (...) si deve vedere accordata un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche»[17].

Sebbene a esso successivi, gli sviluppi normativi ora descritti hanno finito per riguardare lo stesso regolamento n. 258/97, che si vede, perciò, esso stesso attribuito il non facile compito di bilanciare due distinti, quando non contrapposti, obiettivi che trovano parimenti riconoscimento nei trattati istitutivi. Il regolamento – all'analisi della cui disciplina sarà dedicato il prossimo paragrafo – intende, infatti, assicurare un livello elevato di protezione della salute umana sottoponendo i nuovi prodotti alimentari a una valutazione della loro sicurezza prima dell'immissione in consumo, evitando allo stesso tempo che differenti regolamentazioni nazionali possano costituire un ostacolo alla libera circolazione di questi prodotti e creare condizioni di concorrenza sleale sul mercato interno.

La disciplina normativa dei nuovi prodotti alimentari nel regolamento n. 258/97

Il regolamento n. 258/97 disciplina sia gli aspetti sostanziali sia quelli procedurali relativi all'immissione sul mercato dei nuovi prodotti

[14] B.M.J. Van der Meulen, *The function of food law: On the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 83 ss., spec. p. 84.

[15] Art. 168 TFUE.

[16] K. Borczak, *La sécurité alimentaire*, cit., p. 280.

[17] Ordinanza del 12 luglio 1996, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, in *Raccolta*, p. I-3903 ss., punto 93.

alimentari, che sono definiti come «prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità»[18]. Come prescritto dalla raccomandazione n. 97/618/CE[19] della Commissione e come chiarito a più riprese dalla Corte di giustizia[20], questa definizione deve essere interpretata alla luce della generale definizione di alimento – inteso come «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani» – di cui all'art. 2 del regolamento n. 178/2002. Inoltre, la suddetta definizione fa riferimento a prodotti alimentari che non hanno una significativa storia di consumo attestata dalla presenza sul mercato dei soli Stati membri dell'UE prima del 15 maggio 1997 (data di entrata in vigore del regolamento). La determinazione del livello di consumo di un dato prodotto prima di questa data deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, a condizione che queste facciano specifico riferimento al prodotto assoggettato a valutazione e non a un prodotto simile o comparabile.

Che un alimento non sia stato utilizzato in misura significativa prima del 15 maggio 1997 non è, tuttavia, condizione sufficiente a che questo sia «nuovo» ai sensi del regolamento. È, infatti, necessario che esso rientri anche in una delle seguenti categorie definite all'art. 1, par. 2:

[18] Art. 1, par. 2, del regolamento n. 258/97.

[19] Raccomandazione n. 97/618/CE della Commissione del 29 luglio 1997 relativa agli aspetti scientifici delle informazioni a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti e nuovi ingredienti alimentari, della presentazione di queste informazioni e della preparazione delle relazioni di valutazione iniziale, in *GUCE* L 253 del 16 settembre 1997, p. 1 ss., adottata ai sensi dell'art. 4, par. 4, del regolamento n. 258/97 per agevolare l'espletamento della procedura di valutazione del rischio.

[20] Si vedano, in particolare: sentenza del 14 aprile 2011, causa C-327/09, *Mensch und Natur AG c. Freistaat Bayern*, non ancora pubblicata; sentenza del 15 gennaio 2009, causa C-383/07, *M-K Europa GmbH & Co. KG c. Stadt Regensburg*, in *Raccolta*, p. I-115 ss.; sentenza del 9 giugno 2005, cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 e C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH et al. c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Raccolta*, p. I-5141 ss.; sentenza del 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA et al. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri et al.*, in *Raccolta*, p. I-8105 ss.

«(c) prodotti (...) alimentari con una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata»[21];
«(d) prodotti (...) alimentari costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi o alghe»[22];
«(e) prodotti (...) alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e prodotti e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato»[23];
«(f) prodotti (...) alimentari sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, per i quali tale processo comporti nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari cambiamenti significativi del valore nutritivo, del loro metabolismo o del tenore di sostanze indesiderabili»[24].

Come osservato, il regolamento n. 258/97 è stato concepito agli inizi degli anni Novanta primariamente allo scopo di regolamentare la presenza sul mercato europeo di alimenti derivati dall'applicazione delle biotecnologie. Per questo motivo, la versione originaria del regolamento includeva, innanzitutto, due ulteriori categorie:

«(a) prodotti (...) alimentari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati»;
«(b) prodotti (...) alimentari realizzati a partire da organismi geneticamente modificati senza però contenerne».

[21] È il caso di prodotti contenenti molecole chimiche originali od ottenute per trasformazione chimica o enzimatica di molecole esistenti in natura, quali l'*isomaltulosio* e il *trealosio*.

[22] Rientrano in questa categoria, tra gli altri, preparati di destano da *Leuconostoc mesenteroides* da utilizzare come ingrediente nei prodotti per panetteria, l'olio ad alto tenore di acido docosaesaenoico derivato dalla microalga *Schizochytrium sp.*, l'olio di *Argania spinosa L.*, la microalga *Odontella aurita*, capsule di oleoresina carotenoide ricca di astaxantina derivata dal *Haematococcus pluvialis*, l'idrocloruro di glucosamina derivata dal fungo *Aspergillus niger*, oltre a diversi prodotti alimentari addizionati di fitosteroli/fitostanoli.

[23] Per una trattazione più ampia di questa categoria di nuovi prodotti alimentari, *infra*.

[24] È il caso di preparati di frutta pastorizzata derivati mediante un processo di trattamento termico ad alta pressione o di preparati di proteine coagulate di patate e relativi idrolizzati derivati dall'applicazione di nuovi processi di catalizzazione enzimatica.

La disciplina del regolamento si è, tuttavia, dimostrata sin da subito inadeguata di fronte alle specifiche caratteristiche e ai rischi inerenti all'utilizzo di alimenti geneticamente modificati. Il legislatore europeo ha per questo ritenuto necessario assoggettare questi prodotti a un regime *ad hoc* di valutazione del rischio ora previsto nel regolamento (CE) n. 1829/2003[25], che rappresenta *lex specialis* rispetto al regolamento n. 258/97. Per effetto di questi emendamenti, le principali tipologie di nuovi prodotti alimentari che erano state all'origine dell'adozione del nostro regolamento sono state portate al di fuori del suo ambito di applicazione senza, tuttavia, che a questo abbia fatto seguito una revisione dell'intero quadro normativo. Sono, altresì, esclusi dalla disciplina del regolamento additivi alimentari, aromi destinati all'impiego nei prodotti alimentari, solventi da estrazione, enzimi e integratori alimentari, a condizione che il livello di sicurezza stabilito dalle rispettive legislazioni settoriali equivalga al livello di sicurezza disposto dal regolamento.

Affinché possano essere commercializzati all'interno dell'UE, i nuovi prodotti alimentari come sopra definiti non devono «presentare rischi per il consumatore [né] indurre in errore il consumatore [né] differire dagli altri prodotti alimentari alla cui sostituzione essi sono destinati, al punto che il loro consumo normale possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale»[26]. Per verificare il rispetto di queste condizioni i nuovi prodotti alimentari sono sottoposti a una preventiva valutazione in conformità a due distinte procedure.

Secondo la procedura ordinaria, l'operatore interessato alla commercializzazione di un nuovo prodotto alimentare deve presentarne richiesta allo Stato membro sul cui territorio avverrà inizialmente l'immissione in consumo, trasmettendone copia alla Commissione. La richiesta deve essere corredata da ogni evidenza

[25] Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, p. 1 ss. Si veda anche il regolamento (CE) n. 1830/2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, p. 24 ss.

[26] Art. 3, par. 1, del regolamento n. 258/97.

scientifica – composizione, valori nutrizionali, livelli di consumo, potenziale tossicologico e allergenico – utile a dimostrare che il prodotto non presenta rischi per il consumatore, oltre ad un'adeguata proposta per la sua presentazione ed etichettatura[27]. In forza del principio di precauzione, che introduce una presunzione di non sicurezza dei nuovi prodotti alimentari, è sull'operatore che grava, infatti, l'onere di provare la non nocività di un prodotto. Entro tre mesi dalla data di presentazione della richiesta, l'autorità nazionale competente – appositamente designata da ciascuno Stato membro – è tenuta a predisporre una relazione di valutazione iniziale che, in assenza di rischi per la salute umana, autorizza l'immissione in consumo del prodotto in esame. Qualora, al contrario, emerga la necessità di una valutazione complementare oppure vengano formulate dalla Commissione o da altri Stati membri obiezioni motivate all'immissione sul mercato, la decisione finale in merito all'autorizzazione sarà adottata dalla Commissione sulla base di un parere scientifico dell'EFSA e in conformità alla procedura di comitato stabilita dall'art. 13[28] del regolamento. La decisione definisce la portata dell'autorizzazione e stabilisce – ove necessario – le condizioni di utilizzazione del prodotto, la sua designazione e le sue specificazioni, nonché specifici requisiti di etichettatura. Le decisioni della Commissione sono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie L[29].

[27] Al fine di salvaguardare i legittimi interessi commerciali implicati, tutte le informazioni fornite dagli operatori alle autorità nazionali ed europee nel corso della procedura di autorizzazione non possono essere in alcun modo divulgate: si veda, a questo proposito, il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione del 20 settembre 2001 che stabilisce precise norme per rendere talune informazioni accessibili al pubblico e per la tutela delle informazioni presentate in virtù del regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUCE* L 253 del 21 settembre 2001, p. 17 ss.

[28] Nei casi in cui è fatto riferimento all'art. 13 del regolamento n. 258/97, si applica la procedura di cui agli artt. 5-8 della decisione n. 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in *GUCE* L 184 del 17 luglio 1999, p. 23 ss., come emendata dalla decisione del Consiglio del 17 luglio 2006, in *GUUE* L 200 del 22 luglio 2006, p. 11 ss. In questi casi, la Commissione è assistita dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, istituito dall'art. 58 del regolamento n. 178/2002.

[29] Al 30 giugno 2012, le richieste presentate alle autorità nazionali ai fini dell'autorizzazione all'immissione in consumo di nuovi prodotti alimentari sono

L'autorizzazione è nominativa, nel senso che è concessa unicamente all'operatore che ha presentato la richiesta. Ne consegue che ogni altro operatore che intendesse commercializzare lo stesso prodotto deve essere a sua volta a ciò autorizzato. Tuttavia, quando si tratti di (*i*) prodotti derivati da micro-organismi, funghi o alghe, oppure di (*ii*) prodotti costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali, oppure ancora di (*iii*) ingredienti alimentari isolati a partire da animali, si potrà ricorrere a una procedura semplificata. Questa consiste nella preventiva notifica di un nuovo prodotto alimentare che sia «sostanzialmente equivalente»[30] a prodotti alimentari già presenti sul mercato – siano essi nuovi prodotti già autorizzati oppure prodotti tradizionali – riguardo alla composizione, al valore nutrizionale, al metabolismo, all'uso cui sono destinati e al tenore di sostanze indesiderabili in esso contenute. Anche in questo caso, l'operatore interessato è tenuto a rivolgersi alle autorità dello Stato membro ove intende commercializzare il prodotto, presentando la documentazione necessaria a dimostrare la condizione di equivalenza sostanziale sulla base dei dati scientifici disponibili e universalmente riconosciuti oppure di un parere emesso da un'autorità nazionale competente. Il test dell'equivalenza sostanziale «non comporta, di per sé, una valutazione dei rischi, ma rappresenta un approccio volto a confrontare il nuovo prodotto alimentare con il suo equivalente tradizionale, al fine di verificare se esso debba essere sottoposto a una valutazione dei rischi per quanto concerne in particolare la sua composizione e le sue proprietà specifiche. Ne discende (...) che l'assenza di equivalenza sostanziale non implica necessariamente che l'alimento in questione sia pericoloso, ma semplicemente che esso deve essere sottoposto a una valutazione dei rischi che esso potrebbe comportare»[31]. Inoltre, tale condizione

state 137. Escludendo le nove richieste relative ad alimenti contenenti o derivati da organismi geneticamente modificati presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1829/2003 (4) o alle quali detto regolamento si applica (5), per 39 richieste la procedura è ancora in corso, 60 sono state autorizzate, 6 sono state rifiutate e 22 sono state ritirate dal richiedente. Il regolamento n. 258/97 è stato, infine, considerato non applicabile ad una richiesta. L'elenco delle richieste presentate in conformità al regolamento n. 258/97 è consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/app_list_en.pdf.

[30] Art. 3, par. 4, del regolamento n. 258/97.

[31] Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, *Monsanto Agricoltura Italia SpA*, cit., punto 77.

«non esclude che nuovi prodotti alimentari che presentano differenze di composizione prive di effetti sulla pubblica sanità siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti»[32]. Una volta ottenuta l'attestazione di equivalenza sostanziale da parte dell'autorità competente, l'interessato è tenuto solo a notificare l'immissione del prodotto in consumo alla Commissione, che provvederà a trasmettere agli altri Stati membri copia della documentazione notificata. Ogni anno la Commissione pubblica un sunto delle notifiche ricevute sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie C[33].

Qualora, a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già in possesso, uno Stato membro abbia fondati motivi per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto alimentare autorizzato o notificato ai sensi del regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, esso può temporaneamente limitarne o sospenderne la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio. Lo Stato in questione deve dare immediata e motivata comunicazione delle misure restrittive adottate alla Commissione, la quale – conformemente alla procedura di comitato di cui all'art. 13 – potrà estendere queste misure agli altri Stati membri oppure richiederne la rimozione in quanto non necessarie o non proporzionali.

Infine, affinché sia garantita un'adeguata informazione del consumatore, fatti salvi i requisiti generali in materia di presentazione ed etichettatura stabiliti dal regolamento n. 178/2002 e, da ultimo, dal regolamento (UE) n. 1169/2011[34], specifici requisiti supplementari per i nuovi prodotti alimentari sono determinati dall'art. 8 del regolamento n. 258/97. L'etichettatura di un nuovo alimento deve includere l'indicazione di ogni caratteristica o proprietà – composizione, valore nutritivo o effetti nutritivi, uso al quale il prodotto è destinato – che renda un prodotto nuovo non

[32] *Ivi*, punto 74.

[33] Al 30 giugno 2012, le notifiche sono state 284, per la maggior parte relative all'uso di prodotti contenenti esteri di fitosterolo/fitostanolo, succo di *noni* e olio di *Argania spinosa L.* L'elenco delle notifiche presentate ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 258/97 è consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/notif_list_en.pdf#page=71.

[34] Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

sostanzialmente equivalente a un prodotto esistente sul mercato, nonché l'indicazione della presenza nello stesso di sostanze che possono avere effetti sulla salute di taluni gruppi della popolazione o che possono dare luogo a preoccupazioni di ordine etico. Come già rilevato, anche la decisione di autorizzazione all'immissione in consumo adottata dalla Commissione può imporre specifici requisiti di etichettatura[35].

Gli effetti del regolamento sulla libera circolazione dei nuovi prodotti alimentari nel mercato interno e sulla competitività dell'industria alimentare europea

Nonostante il regolamento sia stato concepito con un intento *trade creating* per regolamentare – ma non proibire – la presenza sul mercato europeo di nuovi prodotti alimentari, la prassi relativa all'applicazione dello stesso ha messo in luce rilevanti limiti che hanno, di fatto, avuto un impatto restrittivo sulla libera circolazione di questi prodotti nel mercato interno.

Sotto il profilo sostanziale, il regolamento si caratterizza per un ambito di applicazione scarsamente definito che, oltre a violare di per sé il principio di legalità, ha anche portato a una non uniforme applicazione del regolamento negli ordinamenti dei singoli Stati membri. La stessa definizione di nuovo prodotto alimentare è molto ampia e per questo indefinita, con il risultato che la mancanza di precisi parametri di riferimento ha in molti casi reso difficile decidere se un prodotto fosse stato consumato in maniera significativa prima del 15 maggio 1997 o, egualmente, se un dato prodotto ricadesse in una delle categorie di cui all'art. 2, par. 1. Inoltre, l'inusuale data di riferimento per la determinazione del livello di consumo di un prodotto, coniugata con la mancata previsione di periodi transitori, fa sì che il regolamento abbia un effetto retroattivo negli Stati divenuti membri dell'UE successivamente

[35] Un caso specifico a questo riguardo è rappresentato dagli alimenti addizionati di fitosteroli e fitostanoli, i cui requisiti di presentazione al consumatore sono disciplinati nel regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione del 31 marzo 2004 relativo all'etichettatura di prodotti e ingredienti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli e/o esteri di fitostanolo, in *GUUE* L 97 dell'1 aprile 2004, p. 44 ss.

a quella data, nonché sui futuri Stati membri. Allo stesso modo, per il fatto di non costituire di per sé una valutazione del rischio, la condizione di equivalenza sostanziale si è dimostrata essere uno dei concetti più controversi del diritto alimentare europeo, al punto da rendersi necessaria l'adozione di una specifica procedura di valutazione del rischio per gli alimenti geneticamente modificati.

Per far fronte a questo *vacuum* normativo, che ha indotto a qualificare il regolamento n. 258/97 come «*lex imperfecta*»[36], la Corte di giustizia ha più volte richiamato le competenti autorità nazionali a decidere i casi dubbi "caso per caso"[37]. Questo rischia, tuttavia, di produrre discordanti, quando non propriamente confliggenti, approcci nazionali, in questo modo attentando ulteriormente all'uniforme interpretazione e/o applicazione di norme comuni. Ciò è ancor più rilevante se si considera che il regolamento prevede una procedura di comitato per decidere nei casi dubbi «se un tipo di prodotto o ingrediente alimentare rientr[i] nel campo di applicazione del [regolamento]»[38], cui però raramente gli Stati membri hanno fatto ricorso.

Sotto il profilo procedurale, il sistema di autorizzazione all'immissione in consumo si è rivelato lungo e dall'esito difficilmente prevedibile, nonché costoso e perciò proibitivo soprattutto per i piccoli e medi operatori, i quali rappresentano la quasi totalità dell'industria alimentare europea. Nonostante le intenzioni del legislatore di rendere più agevole la valutazione del rischio sulla base di decisioni adottate dalle competenti autorità designate da ciascuno Stato membro, la quasi totalità delle richieste di autorizzazione ha conosciuto un ricorso quasi automatico a una valutazione complementare a livello europeo, con l'inevitabile duplicazione delle procedure e con una notevole dilatazione dei tempi. Emblematico

[36] R. Streinz, *Anwendbarkeit der Novel Food Verordnung und Definition von Novel Food*, in "Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht", 1998, p. 19 ss., spec. p. 35.

[37] Per una dettagliata disamina dell'approccio "caso per caso" richiamato dalla Corte nella sua citata giurisprudenza v. B. Klaus, *Case note. Another attempt at interpretation of the novel food-legislation: ECJ reminds the Member States of their duty and responsibility to interpret and apply the EU law by proceeding on a case by-case basis – Judgment of the Court (Third Chamber) of 14 April 2011 in Case C-327/09, Mensch und Natur AG v Freistaat Bayern*, in "European Food and Feed Law Review", 2011, p. 187 ss.

[38] Art. 1, par. 3, del regolamento n. 258/97.

a questo riguardo è il fatto che la durata media di una procedura di autorizzazione sia stata di 34 mesi, molto più lunga che in altri Paesi che pure contemplano nei rispettivi ordinamenti regimi di autorizzazione preventiva all'immissione in consumo di nuovi prodotti alimentari. Quanto alla procedura semplificata, questa è stata normalmente utilizzata per ottenere l'equiparazione di un nuovo prodotto ad un nuovo prodotto già autorizzato piuttosto che ad un prodotto tradizionale. In virtù di questo, il sistema ha dato adito a situazioni di *free riding*, dando la possibilità a un operatore di commercializzare un prodotto semplicemente attendendo che un altro operatore avviasse la procedura ordinaria di autorizzazione con i gravami e i costi che essa comporta.

Oltre a condizionare la libera circolazione intra-comunitaria dei nuovi prodotti alimentari, gli elementi di criticità messi in luce dalla prassi hanno posto significativi ostacoli al processo di innovazione dell'industria alimentare europea e inciso negativamente sulla competitività internazionale della stessa. L'incertezza dell'esito della procedura di autorizzazione e i costi a essa associati concorrono a spiegare le ragioni per cui, relativamente alle scelte di investimento in ricerca e sviluppo di nuovi prodotti alimentari, gli operatori del settore abbiano attribuito minore importanza al mercato europeo rispetto ad altri mercati, quali Stati Uniti, Canada, Australia e Giappone.

L'impatto del regolamento sulle importazioni di prodotti tradizionali da Paesi terzi

Come è stato più volte ricordato, l'intento del regolamento n. 258/97 è essenzialmente di ridurre potenziali rischi derivanti dall'applicazione delle moderne tecnologie ai processi di produzione e/o trasformazione dei prodotti alimentari. La prassi dimostra, tuttavia, che al regolamento è stata data un'interpretazione estensiva, al punto che la procedura di valutazione del rischio ivi prescritta è stata applicata indistintamente tanto a prodotti alimentari dal reale valore innovativo non prima presenti su alcun mercato quanto a prodotti – per lo più piante, frutti e prodotti da essi derivati – che, pur non essendo presenti sul mercato europeo, vantano una lunga tradizione di sano consumo a scopo alimentare in Paesi

terzi ("prodotti tradizionali esotici")[39]. L'incertezza relativa al loro *status* giuridico ai sensi del regolamento ha, di fatto, incanalato questi prodotti nella stringente procedura di autorizzazione, con il risultato che il regolamento ha avuto un effetto particolarmente restrittivo sulle loro importazioni[40].

In primo luogo, come prescritto dalla raccomandazione n. 97/618 e come ripetutamente confermato dalla Corte di giustizia, la valutazione del rischio ai fini dell'immissione sul mercato può prendere in considerazione l'esperienza di consumo di un dato prodotto unicamente negli Stati membri dell'UE. Ne consegue che la presenza di quello stesso prodotto sul mercato di un Paese terzo non è rilevante ai fini della determinazione del suo *status* giuridico ai sensi del regolamento. Inoltre, la scelta della data di riferimento – 15 maggio 1997 – per la valutazione dell'esperienza di consumo di un prodotto, oltre ad essere arbitraria, è del tutto priva di fondamento scientifico.

In secondo luogo, la condizione secondo cui «i prodotti (...) alimentari oggetto del presente regolamento non devono (...) differire dagli altri prodotti o ingredienti alimentari alla cui sostituzione essi sono destinati, al punto che il loro consumo normale possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo

[39] Per chiarezza terminologica, prodotti tradizionali sono intesi essere «products that are part of the history and culture of the indigenous population of [other] countries» con riferimento a «either/both time-related aspects of use or/and the nature of the use of the [product] itself» (Neville Craddock Associates, *The EU novel food regulation: Impact on the potential export of exotic traditional foods to the EU – Suggestions for revision*, 2005, all'indirizzo Internet: http://www.gtz.de/en/dokumente/en-unctadthe-novel-food-regulation-suggestions-for-revision-2008.pdf, p. 13).

[40] L'incertezza e la confusione in merito allo *status* giuridico di molti prodotti tradizionali esotici – dettate da una prassi interpretativa e attuativa del regolamento contrastante finanche all'interno della stessa UE – sono emblematicamente dimostrate dal caso della *saskatoon berry*, una bacca selvatica originaria del Canada occidentale ed esportata in altri Paesi. Nell'UE è stato per lungo tempo in discussione se tale bacca sia un alimento nuovo ai sensi del regolamento e, del caso, se sia sostanzialmente equivalente al mirtillo, sulla base del fatto che presenti stesso colore e stessa forma e che si presti agli stessi usi. La posizione di alcune autorità nazionali è che le due bacche appartengano a specie diverse e non è chiaro se esse siano equivalenti quanto a valori nutrizionali, composizione e tipo di sostanze indesiderabili in esse contenute, rilevando pertanto che la questione della sostanziale equivalenza debba essere chiarita nell'ambito della procedura di autorizzazione prevista dal regolamento.

nutrizionale»[41] risulta essere di difficile applicazione ai prodotti tradizionali che, essendo presenti in natura in quanto tali, non sono sostanzialmente equivalenti ad alcun altro prodotto. Ogni tentativo di tracciare un parallelo o di fare una comparazione tra prodotti tradizionali in Paesi terzi e prodotti tradizionali nell'UE è del tutto inappropriato, dal momento che normalmente gli uni non sostituiscono gli altri e, anzi, concorrono ad arricchire l'offerta di prodotti alimentari nell'UE.

In terzo luogo, l'elevato onere della prova dell'assenza di rischi per la salute umana che il regolamento pone a carico di questi prodotti rispetto a prodotti altrettanto tradizionali ritenuti generalmente sicuri nell'UE non trova alcuna giustificazione. Come è stato osservato, «[t]he scientific criteria for the safety of traditional foods reflect the approach taken towards GM-derived products, seemingly to establish "zero risk" or "proof of absence" of risk. However, the long history of use of traditional foods by indigenous populations in their country of origin is itself evidence of their safe use, since this would have ceased if they had been found to be disproportionately unsafe. (...) It is thus inappropriate only to apply absolute scientific parameters to the safety assessment of traditional foods without also taking fully into account traditional precautions that are an integral part of their safe preparation and use»[42]. Ancor più rilevante, il ricorso stesso a una procedura di valutazione del rischio per i prodotti tradizionali esotici è ampiamente ingiustificata rispetto ai potenziali rischi per la salute umana derivanti dal loro consumo. È lo stesso regolamento, con riferimento ai «prodotti (...) alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali»[43] a escludere espressamente dal suo ambito di applicazione «i prodotti (...) alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato»[44]. Se interpretata *ratione materiae* piuttosto che *ratione loci*, questa eccezione troverebbe applicazione a qualsiasi pianta o frutto derivati da pratiche tradizionali di moltiplicazione o riproduzione di piante e frutti

[41] Art. 3, par. 1, del regolamento n. 258/97.
[42] Neville Craddock Associates, *The EU novel food regulation*, cit., p. 1.
[43] Art. 1, par. 2, lett. (e), del regolamento n. 258/97.
[44] *Ibidem*.

esistenti, indipendentemente dal fatto che essi facciano oggetto di consumo alimentare nel territorio dell'UE oppure in un Paese terzo. Il principale problema per quanto riguarda la valutazione del rischio di prodotti tradizionali esotici è, tuttavia, la mancanza o l'incompletezza della documentazione scientifica atta a dimostrare un «uso alimentare sicuro storicamente comprovato». Nella quasi totalità dei casi, infatti, le informazioni e i dati forniti dal Paese d'origine non sono stati riconosciuti né dagli Stati membri né dall'EFSA come sufficienti, sebbene molti prodotti esotici siano certificati dalle autorità dei rispettivi Paesi quanto alla loro conformità alle misure sanitarie interne. D'altra parte, poiché la categoria di questi prodotti è tanto ampia da includere prodotti che in passato hanno manifestato l'insorgere di rischi per la salute umana, il solo fatto che essi vantino una secolare – finanche millenaria – tradizione di consumo nei Paesi di origine non è considerato un sufficiente fondamento scientifico per la loro immissione in consumo nell'UE.

Tutto quanto precede consente di comprendere le ragioni per cui solo sei siano state le richieste di autorizzazione all'immissione in consumo nell'UE di prodotti tradizionali esotici e solo quattro le autorizzazioni concesse: si tratta dei frutti e delle foglie di *noni* (*Morinda citrifolia L.*)[45], dei semi di *allanblackia* (*Allamblackia sp.*)[46] e della polpa disidratata del frutto del *baobab* (*Adansonia digitata*)[47]. Rilevante è anche il dato relativo alla durata della procedura di valutazione del rischio: 23 mesi per il *baobab*, 37 per i

[45] Decisione n. 2003/426/CE della Commissione del 5 giugno 2003 che autorizza l'immissione sul mercato del "succo di noni" (succo del frutto della *Morinda citrifolia L.*) in qualità di nuovo prodotto alimentare [notificata con il numero C(2003) 1789], in *GUUE* L 144 del 12 giugno 2003, p. 12 ss.; decisione n. 2008/985/CE della Commissione del 15 dicembre 2008 che autorizza la commercializzazione delle foglie di *Morinda citrifolia* in qualità di nuovo ingrediente alimentare [notificata con il numero C(2008) 8108], in *GUUE* L 352 del 31 dicembre 2008, p. 46 ss.

[46] Decisione n. 2008/559/CE della Commissione del 27 giugno 2008 che autorizza l'immissione sul mercato dell'olio di semi di *allanblackia* quale nuovo ingrediente alimentare [notificata con il numero C(2008) 3081], in *GUUE* L 180 del 9 luglio 2008, p. 20 ss.

[47] Decisione n. 2008/575/CE della Commissione del 27 giugno 2008 che autorizza la commercializzazione della polpa disidratata del frutto del *baobab* quale nuovo ingrediente alimentare [notificata con il numero C(2008) 3046], in *GUUE* L 183 dell'11 luglio 2008, p. 38 ss.

frutti di *noni*, 46 per i semi di *allanblackia*, fino ai 49 mesi per le foglie di *noni*. Le due richieste cui l'autorizzazione è stata negata per le ragioni sopra indicate riguardano le piante e le foglie essiccate della *Stevia rebaudiana*[48] – un arbusto originario del Brasile e del Paraguay e utilizzato da secoli come dolcificante naturale – e le noci *Nangai* (*Canarium indicum L.*)[49] – che vantano un utilizzo millenario nelle isole dell'oceano Pacifico e in parte dell'Asia orientale.

Il basso numero di richieste di autorizzazione è ben lungi dall'indicare una mancanza di interesse alla commercializzazione di questi prodotti. Al contrario, le peculiari proprietà nutrizionali rendono molti di essi appetibili sul mercato europeo, «perhaps the most attractive market for exotic traditional foods (...) which provides bright prospects for their commercial use, often in upmarket niches paying premiums for specific product attributes»[50]. La dimostrazione del fatto che le difficoltà alla commercializzazione sono dettate dalla disciplina imposta dal regolamento è fornita dall'evidenza – emblematica nel caso del succo di *noni* – dell'elevato numero di notifiche di equivalenza sostanziale presentate soprattutto da piccole e medie imprese successivamente all'apertura del mercato europeo garantita dall'iniziale autorizzazione. Non sorprende neanche che molti dei prodotti tradizionali non ammessi al consumo siano legalmente commercializzati a scopi alimentari in altri Paesi, senza che ciò abbia come effetto l'esposizione dei consumatori a

[48] Decisione n. 2000/196/CE della Commissione del 22 febbraio 2000 relativa al rifiuto di immissione sul mercato della *Stevia rebaudiana Bertoni: piante e foglie essiccate* come nuovo prodotto o ingrediente alimentare [notificata con il numero C(2000) 77], in *GUCE* L 61 dell'8 marzo 2000, p. 14 ss. La mancata autorizzazione all'immissione in consumo è stata anche motivata dal fatto che questo prodotto contiene *steveoside*, un dolcificante estratto dalle foglie di *stevia* per cui l'autorizzazione era già stata in passato rifiutata per motivi di sicurezza alimentare nonostante il suo diffuso utilizzo in Brasile, Cina, Giappone e Corea del Sud (si veda il parere del Comitato scientifico dell'alimentazione umana del 17 giugno 1999 sullo *stevioside* come dolcificante, CS/ADD/EDUL/167 def.).

[49] Decisione n. 2001/17/CE della Commissione del 19 dicembre 2000 relativa al rifiuto d'immissione sul mercato di noci *Nangai* (*Canarium indicum L.*) come nuovo prodotto o nuovo ingrediente alimentare [notificata con il numero C(2000) 3888], in *GUCE* L 4 del 9 gennaio 2001, p. 35 ss.

[50] M. Hermann, *The impact of the European novel food regulation on trade and food innovation based on traditional plant foods from developing countries*, in "Food Policy", 2009, p. 499 ss., spec. p. 500.

un rischio per la salute umana più elevato che nell'UE. Alcuni di questi Paesi – Australia, Nuova Zelanda e Canada[51] – mostrano chiaramente un differente approccio rispetto alla regolamentazione dei nuovi prodotti alimentari, mentre altri – Giappone, Stati Uniti e Svizzera – finanche non dispongono affatto di una disciplina *ad hoc*.

Alla luce delle criticità messe in evidenza dalla prassi, in più sedi a livello internazionale è stata sollevata la questione della non-compatibilità del regolamento con gli obblighi assunti dall'UE e dai suoi Stati membri quanto alle agende di liberalizzazione degli scambi commerciali e di promozione dello sviluppo. Sebbene nessun accordo internazionale regolamenti a oggi in maniera specifica i nuovi prodotti alimentari, il regolamento è stato additato essere un ostacolo non-tariffario agli scambi non conforme all'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS)[52] dell'Organizza-

[51] Il *Food Standard 1.5.1* in Australia e Nuova Zelanda definisce come «novel food» «a food that does not have a history of human consumption in Australia or New Zealand and [that] requires an assessment of the public health and safety considerations having regard to: (a) the potential for adverse effects in humans; or (b) the composition or structure of the food; or (c) the process by which the food has been prepared; or (d) the source from which it is derived; or (e) patterns and levels of consumption of the food; or (f) any other relevant matters» (*Australia New Zealand Food Standards Code*, all'indirizzo Internet: http://www.foodstandards.gov.au/foodstandards/foodstandardscode.cfm). Similmente, i *Food and Drugs Regulations* in Canada definiscono come «novel food»: «(a) a substance, including a microorganism, that does not have a history of safe use as a food; (b) a food that has been manufactured, prepared, preserved or packaged by a process that (i) has not been previously applied to that food, and (ii) causes the food to undergo a major change; (...)» (*Appendix I – Division 28 of the Food and Drug Regulations*, all'indirizzo Internet: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C.R.C., _c._870.pdf). Inoltre, differentemente dalla disciplina europea, «a substance may be considered to have a history of safe use as a food if it has been an on-going part of the diet for a number of generations in a large, genetically diverse human population where it has been used in ways and at levels that are similar to those expected or intended in Canada. The fact that a product has had a history of use according to the above definition in a jurisdiction with a similar food safety system would increase the level of confidence in the evidence presented» (*Guidelines for the safety assessment of novel foods derived from plants and microorganisms – 4.1.1 Substance with no history of safe use*, all'indirizzo Internet: http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/consultation/consultation_guidelines-directives-eng.pdf).

[52] *Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures – Annex 1A to the Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*, firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994, in vigore dal 1° gennaio 1995.

zione mondiale del commercio (OMC). Inoltre, l'interpretazione estensiva data al regolamento ha avuto come effetto di restringere la principale fonte di vantaggio comparato per molti Paesi in via di sviluppo: la loro ricchezza in biodiversità. Oltre a confliggere con gli obblighi imposti dalle pertinenti convenzioni internazionali, questo rappresenta un ostacolo agli sforzi d'assistenza e cooperazione tecnica che la stessa UE e i suoi Stati membri attuano nei Paesi in via di sviluppo a sostegno delle esportazioni dei prodotti della biodiversità quale strumento di riduzione della povertà e di promozione di uno sviluppo sostenibile.

Profili di incompatibilità tra il regolamento e l'accordo SPS

Nel quadro di un'esponenziale crescita del ricorso a misure sanitarie «that are not based on international standards, guidelines and recommendations or that have inadequate scientific justification [and that] often unduly restrict trade and appear to be associated with objectives that are not deemed as legitimate under international trade rules»[53], preoccupazione per la complessità della disciplina del regolamento n. 258/97 è stata manifestata in seno al Comitato dell'OMC per le misure sanitarie e fitosanitarie (Comitato SPS). Sin dal 2006, i membri della Comunità andina[54] – a capo di un crescente numero di Paesi in via di sviluppo[55] – hanno sollevato la questione della necessaria revisione del regolamento che, sebbene «designed primarily to deal with new technologies, such as genetic modification, (...) affects their ability to export small exotic traditional products based on their rich biodiversity»[56]. Nonostante la riconosciuta legittimità e importanza dell'obiettivo di proteggere la salute dei consumatori europei, «as it currently stands, the Reg-

[53] Comitato SPS, *SPS measures and international standards, guidelines and recommendations – Communication from Argentina, Australia, Brazil, Canada, Chile, Costa Rica, New Zealand, Paraguay, Peru, Philippines and the United States of America*, G/SPS/GEN/1143/rev.1, 21 marzo 2012, par. 1.

[54] Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

[55] Argentina, Benin, Brasile, Cile, Cina, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Filippine, Honduras, India, Indonesia, Messico, Paraguay e Uruguay.

[56] Comitato SPS, *Regulation 258/97 of the European Parliament and of the Council concerning novel foods – Communication from Peru*, G/SPS/GEN/681, 5 aprile 2006, par. 3.

ulation would appear to equate exotic traditional products that have been known and consumed on our continent for thousands of years with genetically modified organisms»[57]. In questo modo, il regolamento violerebbe gli artt. 2 («Basic rights and obligations») e 5 («Assessment of risk and determination of the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection»), nonché l'annesso C («Control, inspection and approval procedures») dell'accordo SPS.

Per comprendere i suddetti profili di incompatibilità occorre, innanzitutto, ricordare che nel quadro multilaterale degli scambi l'accordo SPS dà effetto all'eccezione generale di cui all'art. XX, lett. (b), del GATT, il quale riconosce l'interesse legittimo dei Membri ad adottare misure «necessary to protect human, animal or plant life or health (...)», «subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade». Inoltre, essendo un'organizzazione *member driven* e come tale priva di legittimità a pronunciarsi sulle preferenze non commerciali dei suoi Membri, l'OMC fa esclusivo affidamento al dato scientifico quale sola obiettiva giustificazione di misure restrittive degli scambi[58]. Al contrario, il riconoscimento della salute umana quale obiettivo e priorità dell'UE nella costruzione del mercato interno fa sì che l'analisi del rischio in sede comunitaria «n'est pas exclusivement guidée par la preuve scientifique, mais elle peut intégrer des jugements des valeurs d'ordre économique, culturel, social»[59]. Ne segue «la volonté de concilier la sécurité alimentaire et la protection élevée de la santé publique avec le bon fonctionnement du marché intérieur, même au prix de remettre en question le principe de la libre circulation des marchandises»[60].

È, dunque, al solo fine di minimizzare gli effetti restrittivi generati da misure sanitarie unilaterali ed evitare che queste

[57] *Ivi*, par. 10.

[58] Per una differente prospettiva si veda M.A. Ngo, *La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'accord SPS*, in "Revue Internationale de Droit Economique", 2007, p. 27 ss.

[59] C. Noiville-N. de Sadeleer, *La géstion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres: Le droit entre enjeux scientifiques et politiques*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2001, p. 389 ss., spec. p. 416.

[60] K. Borczak, *La sécurité alimentaire*, cit., p. 289.

costituiscano strumenti di protezione del mercato nazionale che i Membri dell'OMC sono abilitati ad adottare simili misure «only to the extent necessary to protect human (...) health»[61]. In applicazione del test di proporzionalità, dette misure non possono essere più restrittive di quanto sia necessario per garantire il livello di sicurezza della salute umana ritenuto adeguato, cosicché se un rischio è ugualmente prevenibile con misure di diversa natura o di diversa incidenza sugli scambi, dovrà essere accordata preferenza alla meno restrittiva. Inoltre, ogni misura sanitaria deve essere «based on scientific principles» e non può essere mantenuta in essere «without sufficient scientific evidence»[62]. Anzi, ai fini di una armonizzazione delle misure sanitarie, l'accordo SPS richiede che queste siano «base[d] (...) on international standards, guidelines or recommendations, where they exist. Sanitary (...) measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human (...) health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of [the SPS] Agreement and of GATT 1994»[63]. Tuttavia, ad eccezione degli organismi geneticamente modificati, nessuno specifico *standard* internazionale relativo ai nuovi prodotti alimentari è stato, a oggi, elaborato. Non fa eccezione in questo senso neanche il *Codex Alimentarius* dell'OMS/FAO, cui l'accordo SPS riconosce particolare rilievo quanto alla definizione di *standard* in materia di sicurezza alimentare[64].

In assenza di *standard* internazionali, le misure volte a tutelare la salute umana possono essere adottate solo a seguito di una valutazione del rischio «taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations»[65]. Inoltre, sebbene non esplicitamente, l'accordo SPS richiama il principio di precauzione nell'ammettere che, nei casi in cui «relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary (...) measures on the basis of available pertinent information»[66].

[61] Art. 2, par. 2, dell'accordo SPS.

[62] *Ibidem*.

[63] Art. 3, parr. 1 e 2, dell'accordo SPS.

[64] Poiché gli *standard* del *Codex* sono basati sull'analisi scientifica del rischio, è regola della Commissione del *Codex Alimentarius* di non elaborare standard in situazioni d'incertezza scientifica.

[65] Art. 5, par. 1, dell'accordo SPS.

[66] Art. 5, par. 7, dell'accordo SPS.

Questo non esclude, però, la necessità dell'analisi del rischio e rende, anzi, necessario un «rapporto razionale e obiettivo tra la misura e la prova scientifica su cui essa si basa (...) con riferimento alle circostanze di ciascun caso concreto (...), includendo tra ess[e] le caratteristiche della misura in questione e la qualità e la quantità della prova scientifica»[67]. In altre parole, il rischio puramente ipotetico e teorico, fondato su supposizioni non accertate scientificamente, non è sufficiente per invocare il principio di precauzione. L'Organo di appello dell'OMC si è più volte espresso in questo senso sia non accettando l'ampia interpretazione che del principio di precauzione come norma di diritto consuetudinario ha avanzato l'UE[68], sia condannando il comportamento delle autorità giapponesi che pretendevano di testare ogni singola varietà di prodotti alimentari importati mettendola in quarantena anche quando questo trattamento era già stato riservato ad altre varietà del medesimo prodotto[69]. Affinché possa essere utilizzato come «stratégie de gestion des risques»[70] e non come un «risque d'atteinte»[71] alla libera circolazione dei prodotti alimentari, il principio di precauzione è condizionale a: (*i*) l'assenza di un sufficiente fondamento scientifico; (*ii*) la conformità della misura precauzionale alle pertinenti informazioni scientifiche esistenti; (*iii*) la ricerca da parte dello Stato che impone la misura di ulteriori informazioni necessarie ad una

[67] P. Mengozzi, *I prodotti agricoli e i prodotti alimentari: il loro regime speciale negli Accordi WTO e nella giurisprudenza dei Panels*, in E. Casadei-G. Sgarbanti (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario – Riforma della politica agricola comune – Allargamento dell'Unione e Costituzione europea – Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del Prof. Luigi Costato (Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004), Milano, 2005, p. 283 ss., spec. p. 295. V. anche M. Slotboom, *The hormones case: An increased risk of illegality of sanitary and phytosanitary measures*, in "Common Market Law Review", 1999, p. 471 ss.

[68] V. il rapporto dell'Organo di appello del 16 gennaio 1998, *European Communities – Measures affecting meat products (hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R.V. anche il rapporto del Panel del 29 settembre 2006, *European Communities – Measures affecting the approval and marketing of biotech products*, WT/DS291/R, WT/DS292/ R, WT/DS293/R.

[69] V. il rapporto dell'Organo di appello del 22 febbraio 1999, *Japan – Measures affecting agricultural products*, WT/ DS76/AB/R.

[70] A. Alemanno, *Le principe de précaution en droit communautaire: stratégie de gestion des risques ou risque d'atteinte au marché intérieur?*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2001, p. 917 ss.

[71] *Ibidem*.

valutazione più obiettiva del rischio; (*iv*) il conseguente riesame – in un periodo di tempo ragionevole – delle misure adottate[72].

Infine, i Membri dell'OMC sono tenuti ad accettare le misure sanitarie adottate da altri Membri «as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary (...) protection»[73]. Il Paese d'esportazione ha la possibilità di prevenire l'applicazione di misure sanitarie da parte del Paese d'importazione dimostrando che il livello di protezione sanitaria assicurato internamente a un prodotto e il livello di protezione che il Paese di importazione esige si equivalgono[74]. In questo modo, il Paese d'importazione non può rifiutare *a priori* ad un altro Paese l'opportunità di esportare se non è chiaramente provato che

[72] V. l'art. 5, par. 7, dell'accordo SPS; v. anche il rapporto dell'Organo di appello del 22 febbraio 1999, *Japan – Measures affecting agricultural products*, cit., punti 89 ss. Riconoscendo che «invocare il principio di precauzione non consente di derogare ai principi generali di una buona gestione dei rischi», la comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di precauzione, COM(2000) 1 def. del 2 febbraio 2000, sembra ispirarsi all'accordo SPS. Anche l'art. 7 del regolamento n. 178/2002, sebbene rubricato come «principio di precauzione», è in realtà formulato in modo che si possa ritenere compatibile con le prescrizioni dell'accordo SPS, ovvero agire conformemente al principio di proporzionalità stabilendo solo le restrizioni al commercio che siano necessarie, «sicché di precauzione in senso stretto non si tratta» (L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011, p. 135). Diversa sembra essere, invece, la posizione della Corte di giustizia, che pronunciandosi sulle misure adottate dalla Commissione per fronteggiare la prima manifestazione della BSE, pur richiamando la centralità del principio di proporzionalità quale principio generale del diritto dell'UE, ammette che «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le Istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi» (ordinanza del 12 luglio 1996, *Regno Unito c. Commissione*, cit., punto 99; v. anche la sentenza del 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I)*, in *Raccolta*, p. I-2265 ss.).

[73] Art. 4, par. 1, dell'accordo SPS.

[74] V. Comitato SPS, *Decision on the implementation of Article 4 of the Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures*, G/SPS/19, 26 ottobre 2001 (che contempera la determinazione d'equivalenza, di cui all'art. 4, con il diritto di ciascun Membro dell'OMC di decidere autonomamente il proprio livello di tutela della salute umana, di cui all'art. 2, par. 1).

le pertinenti misure nazionali non permettono di raggiungere il livello di protezione richiesto nel Paese d'importazione.

In risposta alle critiche mossele in seno al Comitato SPS, l'UE ha obiettato che il regolamento n. 258/97, la cui finalità è primariamente di armonizzare le condizioni di immissione sul mercato e di rendere chiara l'identificazione e presentazione dei nuovi prodotti alimentari, ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (accordo TBT)[75] piuttosto che dell'accordo SPS. Ad ogni modo, il regolamento, «although falling under the scope of the TBT Agreement, also complies with (...) the SPS Agreement»[76], dal momento che esso «deals with registration requirements and not prohibitions»[77] ed intende fornire alle competenti autorità nazionali ed europee «clear definitions on product composition and expected variation so that nutritional guidance can be provided if requested by European consumers not familiar with these products»[78]. Infine, poiché «the legislation exclude[s] from the requirement for registration products marketed in the [European Community] market prior to 15 May 1997 (...) the intention of this measure is to minimize the effect on existing trade»[79]. Nel complesso, secondo la Commissione europea, la valutazione dell'impatto del regolamento dovrebbe tenere in considerazione il regime generale delle importazioni dell'UE, che si presenta come particolarmente *import friendly* in considerazione del fatto che l'UE è il principale partner commerciale dei Paesi in via di sviluppo.

[75] *Agreement on technical barriers to trade – Annex 1A to the Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*, firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994, in vigore dal 1° gennaio 1995.

[76] V. Comitato SPS, *Reply of the European Communities to the communication from Peru concerning Regulation 258/97 on novel foods – Communication from the European Communities*, G/SPS/GEN/699, 8 giugno 2006, par. 11.

[77] *Ivi*, par. 2.

[78] *Ivi*, par. 9.

[79] *Ivi*, par. 10.

Divergenze tra la disciplina del regolamento e gli obiettivi di promozione dello sviluppo

Similmente agli altri accordi dell'OMC, l'accordo SPS include delle disposizioni relative all'assistenza tecnica e al trattamento speciale e differenziato da riservare ai Paesi in via di sviluppo, prevedendo che «in the preparation and application of sanitary (...) measures, Members shall take account of the special needs of developing country Members, and in particular of the least-developed country Members»[80]. Inoltre, rilevante ai fini della nostra trattazione è l'obbligo secondo cui, «where substantial investments are required in order for an exporting developing country Member to fulfil the sanitary (...) requirements of an importing Member, the latter shall consider providing such technical assistance as will permit the developing country Member to maintain and expand its market access opportunities for the product involved»[81]. A questo riguardo, in occasione della quarta Conferenza ministeriale dell'OMC nel novembre 2001 – che ha sancito l'avvio del *Doha development round* di negoziazioni commerciali multilaterali – è stata lanciata la *Standards and trade development facility* (STDF). Si tratta di un programma globale che, oltre all'OMC, coinvolge FAO, OMS, Commissione del *Codex Alimentarius*, Organizzazione mondiale per la salute degli animali e Banca mondiale, con l'obiettivo di prestare assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo nell'analisi, formulazione e attuazione delle misure sanitarie, nonché nell'attuazione degli *standard* internazionali esistenti.

Ora, l'interpretazione estensiva data al regolamento n. 258/97 ha avuto un impatto fortemente restrittivo proprio sui prodotti tradizionali consumati nei Paesi in via di sviluppo, dei quali sono l'emblema di una ricca biodiversità. A titolo d'esempio, la regione delle Ande è ritenuta essere fonte di oltre un terzo delle risorse fitogeniche globali, contribuendo in questo modo anche all'altro versante della sicurezza alimentare: la *food security*[82]. La produzione

[80] Art. 10, par. 1, dell'accordo SPS.

[81] Art. 9, par. 2, dell'accordo SPS.

[82] Nel solo Perù si annovera l'esistenza di 782 varietà vegetali commestibili, che a loro volta possono essere fonte di un numero ancor maggiore di prodotti alimentari da esse derivati (si veda A. Brack Egg, *Diccionario enciclopédico de plantas útiles del Perú*, cit. in M. Hermann, *The impact of the European novel food regulation*, cit., p. 499).

e il commercio internazionale di prodotti della diversità biologica sono parte integrante delle strategie messe in atto in questi Paesi per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio, principalmente per quanto riguarda lo sradicamento della povertà estrema e della fame (obiettivo 1), la sostenibilità ambientale mediante l'inversione della tendenza attuale alla perdita di risorse ambientali e della biodiversità (obiettivo 7), e lo sviluppo di un sistema commerciale che sia fondato su regole, prevedibile, non-discriminatorio, e che tenga conto delle speciali esigenze dei Paesi meno sviluppati (obiettivo 8)[83].

La Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), assieme ad altre agenzie attive nella cooperazione allo sviluppo, ha espresso la profonda preoccupazione che – a prescindere dalla potenziale capacità dei prodotti esotici di penetrare nuovi mercati – i costi, la complessità e l'esito incerto della procedura per l'immissione sul mercato europeo sono di ostacolo all'attuazione di programmi internazionali intesi a promuovere la diversificazione della produzione e l'utilizzo sostenibile delle risorse della biodiversità in conformità agli obiettivi della Convenzione sulla diversità biologica e dei Protocolli annessi[84], nonché del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura[85]. A titolo di esempio, nel 2003 l'UNCTAD ha lanciato il *Biotrade facilitation programme* con l'obiettivo di promuovere

[83] V. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, 18 settembre 2000.

[84] *Convention on biological diversity*, aperta alle firme durante il *Summit* mondiale dei Capi di Stato di Rio de Janeiro nel giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Gli obiettivi della convenzione – «the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources (...)» (art. 1) – sono stati successivamente incorporati in due protocolli allegati alla convenzione: il *Cartagena Protocol on biosafety*, approvato a Montreal il 29 febbraio 2000 ed entrato in vigore l'11 settembre 2003, e il *Nagoya Protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the convention on biological diversity*, approvato il 29 ottobre 2010 (non ancora entrato in vigore).

[85] *International treaty on plant genetic resources for food and agriculture*, comunemente conosciuto come Trattato internazionale sui semi. Esso intende garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari (*food security*) promuovendo «the conservation and sustainable use of plant genetic resources for food and agriculture and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of their

nei Paesi delle aree amazzonica e andina la costruzione di catene di produzione eque e sostenibili per i prodotti e i servizi della biodiversità, aventi origine in comunità economicamente povere ma ricche in termini di biodiversità e sbocco nei mercati internazionali. Per citare un altro esempio, l'olio di semi di *allanblackia* – uno dei pochi prodotti tradizionali esotici cui è stata concessa l'autorizzazione all'immissione in consumo nell'UE – è al centro di uno specifico programma chiamato *Novella Africa partnership*. Si tratta di un partenariato pubblico-privato lanciato dal Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile nel 2002 volto ad assistere i produttori di olio di *allanblackia* in cinque Paesi sub-sahariani – Camerun, Ghana, Liberia, Nigeria e Tanzania – per migliorarne l'accesso al mercato. Di questo partenariato fa anche parte la multinazionale Unilever, che si è fatta carico dei gravami e dei costi della procedura di autorizzazione ai sensi del regolamento n. 258/97.

Sotto il profilo giuridico occorre, infine, osservare che la restrittiva disciplina del regolamento confligge con il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo (*policy coherence for development*), che ispira l'azione dell'UE e dei suoi Stati membri ai fini del raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio. L'UE è, infatti, chiamata ad «assicura[re] la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche»[86] e, in particolare, a «[tenere] conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo»[87]. Sebbene già il Trattato di Maastricht nel 1992 avesse istituito la base giuridica per una politica comune di cooperazione allo sviluppo basata sui principi di coerenza, coordinamento e complementarità, è nel 2005 che il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo è stabilmente entrato a far parte dell'agenda dell'UE. Nell'aprile 2005 la Commissione ha, infatti, adottato tre comunicazioni sugli Obiettivi di sviluppo del millennio, una delle quali identifica 12 *policy areas* – tra le quali figurano commercio e ambiente – dove è necessario massimizzare le sinergie e ridurre le incoerenze con gli obiettivi delle politiche di

use, in harmony with the Convention on Biological Diversity, for sustainable agriculture and food security» (art. 1).

[86] Art. 21, par. 3, c. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE), in *GUUE* C 83 del 30 marzo 2010, p. 13 ss.

[87] Art. 208, par. 1, TFUE.

cooperazione[88]. L'impegno ad assicurare la coerenza delle politiche per lo sviluppo è stato, infine, incorporato nel Consenso europeo sullo sviluppo[89] che, adottato congiuntamente da Consiglio, Commissione e Parlamento europeo nel dicembre 2005, definisce per la prima volta in oltre cinquant'anni di cooperazione il quadro dei principi comuni entro cui l'UE e i suoi Stati membri realizzano le rispettive politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità.

La revisione in atto del regolamento: verso una maggiore coerenza tra politiche di tutela della salute umana e obblighi internazionali

Oltre agli operatori dell'industria alimentare europea, anche le autorità di Paesi in via di sviluppo, nonché rappresentanti delle organizzazioni internazionali e delle agenzie sopra menzionate, hanno presentato all'UE elaborate proposte di revisione del regolamento n. 258/97 al fine di facilitare l'accesso al mercato europeo dei prodotti tradizionali esotici. Sebbene differentemente formulate, le proposte di emendamento sono unanimi nell'invocare il riconoscimento di questi prodotti come una categoria *sui generis* di nuovi prodotti alimentari, che in quanto tali dovrebbero essere del tutto esclusi dal campo di applicazione di un regolamento che è primariamente inteso a regolamentare l'accesso al mercato di prodotti dal reale valore innovativo che non hanno una storia di

[88] Si veda la comunicazione della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo: accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, COM(2005) 134 def. del 12 aprile 2005. Nel settembre 2009, l'UE ha deciso di rendere più efficiente l'agenda della coerenza delle politiche per lo sviluppo concentrandola su cinque sole aree tematiche, tra le quali figurano commercio e sicurezza degli approvvigionamenti alimentari: v., a questo proposito, la comunicazione della Commissione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo: definizione del quadro politico per un approccio unico dell'Unione, COM(2009) 458 def. del 15 settembre 2009, e il *Commission Staff Working Document on policy coherence for development work programme 2010-2013 accompanying the Commission Communication on a twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals*, COM(2010) 159, SEC(2010) 421 def. del 21 aprile 2010.

[89] Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo", in *GUUE* C 46 del 24 febbraio 2006, p. 1 ss.

consumo né all'interno dell'UE né in qualsiasi altro Paese. Inoltre, in attesa della formale revisione del regolamento, misure transitorie sarebbero necessarie al fine di rendere sin da subito effettivo il riconoscimento dello speciale *status* giuridico dei prodotti tradizionali esotici.

In alternativa, il regolamento potrebbe essere emendato semplificando la procedura di autorizzazione, nel senso di prevedere una procedura meno gravosa e proporzionata al potenziale rischio per la salute umana derivante dal consumo di prodotti tradizionali esotici, accompagnata da una maggiore trasparenza e da un maggior dettaglio dei requisiti procedurali. Per quanto attiene alla valutazione del rischio, si richiede che si tenga conto dell'esperienza di sano consumo di un prodotto anche al di fuori dell'UE e che questa sia provata non solo dall'evidenza scientifica ma anche dal sapere comune e dalle conoscenze relative ai metodi tradizionali di preparazione anche se tramandati oralmente. Una più approfondita indagine scientifica potrà essere condotta solo in presenza di fondati dubbi sulla sicurezza del prodotto e a condizione che a pronunciarsi sia l'EFSA e non le autorità degli Stati membri. Infine, in considerazione del valore che questi prodotti hanno per il sistema economico dei Paesi d'origine si richiede all'UE di introdurre un sistema di autorizzazione generica per il prodotto in sé in luogo di una decisione di autorizzazione concessa all'operatore richiedente. Lo strumento dell'autorizzazione generica sembra particolarmente appropriato per prodotti che per loro natura non possono essere considerati proprietà di nessun operatore, la quale cosa sembra essere «in conflict with the principles of international law whereby no natural substance can acquire intellectual property protection»[90].

Avendo identificato «the issue of the Andean countries as an important one to resolve»[91], la proposta di nuovo regolamento[92] presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio nel gennaio 2008 sembra accogliere in buona parte le richie-

[90] Neville Craddock Associates, *The EU novel food regulation*, cit., p. 12.

[91] Comitato SPS, *Reply of the European Communities to the communication from Peru*, cit., par. 17.

[92] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX [procedura uniforme], COM(2007) 872 def. del 14 gennaio 2008.

ste di cui sopra. Quanto agli aspetti sostanziali, la proposta ridefinisce radicalmente l'ambito di applicazione della disciplina del regolamento abbandonando gli attuali criteri di classificazione e introducendo una chiara distinzione tra nuovi prodotti alimentari e prodotti tradizionali in Paesi terzi. Sono considerati «nuovi prodotti alimentari» i prodotti non utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'UE prima del 15 maggio 1997 che (*i*) derivino da piante coltivate o da animali allevati secondo tecniche non tradizionali, oppure che (*ii*) siano ottenuti mediante processi tecnologici non tradizionali se tali processi comportano modifiche significative nella loro composizione o struttura[93]. Uno specifico *status* è riconosciuto a «prodotti con esperienza di consumo alimentare in un paese terzo», cioè «prodotti che sono stati e continuano ad essere parte della dieta normale di almeno una generazione in una ampia parte della popolazione di un paese»[94].

Questa distinzione trova riflesso anche sul piano procedurale. Rispetto al regolamento attuale, la proposta prevede un accentramento della procedura di autorizzazione a livello europeo, riflettendo così la separazione funzionale e istituzionale introdotta dal regolamento n. 178/2002 tra valutazione del rischio – la cui competenza è conferita in via esclusiva all'EFSA – e gestione del rischio – la cui responsabilità è attribuita alla Commissione. Inoltre, la proposta si colloca in un processo più ampio di riordino e maggiore organicità della legislazione alimentare europea, che ha indotto la Commissione a estendere anche ai nuovi prodotti alimentari la procedura comune di autorizzazione prevista dal regolamento (CE) n. 1331/2008[95] per additivi, aromi ed enzimi alimentari[96]. In questo modo, gli aspetti sostanziali e procedurali, che attualmente sono entrambi disciplinati dal regolamento

[93] Si veda l'art. 3, par. 2, lett. (a), della proposta di regolamento.

[94] Art. 3, par. 2, lett. (b), della proposta di regolamento.

[95] Regolamento (CE) n. 1331/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 che istituisce una procedura uniforme di autorizzazione per gli additivi, gli enzimi e gli aromi alimentari, in *GUUE* L 354 del 31 dicembre 2008, p. 1 ss., come emendato dall'art. 19 della proposta di regolamento.

[96] Il regolamento n. 1331/2008 è parte del cosiddetto *Food improvement agents package*, il quale include anche i regolamenti (CE) n. 1332/2008, 1333/2008 e 1334/2008 (in *GUUE* L 354 del 31 dicembre 2008, p. 7 ss.) a disciplinare nei soli aspetti sostanziali rispettivamente gli additivi, gli aromi e gli enzimi alimentari.

n. 258/97, sono assoggettati a una differente disciplina. Affinché possano avere accesso al mercato europeo, i nuovi prodotti alimentari devono essere inclusi in un apposito elenco, la cui gestione e aggiornamento spettano alla Commissione previa emissione di un parere scientifico da parte dell'EFSA. Questo implica l'abbandono dell'attuale procedura di notifica per ottenere la dichiarazione di equivalenza sostanziale, poiché il prodotto inserito nell'elenco potrà essere commercializzato anche da altri operatori, fatta salva la tutela dei diritti di proprietà industriale.

Una procedura semplificata è, invece, prevista per l'immissione in consumo di prodotti tradizionali in Paesi terzi. L'operatore interessato è tenuto solo a notificare alla Commissione il nome del prodotto, la sua composizione e il Paese d'origine, fornendo la documentazione che attesti «l'esperienza di utilizzo alimentare sicuro di un prodotto tradizionale»[97] anche in Paesi diversi da quello d'origine e senza più alcun riferimento al livello di consumo precedente al 15 maggio 1997 che, al contrario, rimane valido per i nuovi prodotti alimentari. A sua volta, la Commissione trasmette la documentazione a tutti gli Stati membri e all'EFSA e provvede all'inserimento del prodotto in un'apposita lista distinta da quella per i nuovi prodotti alimentari. Nel caso in cui siano sollevate obiezioni motivate da ragioni di sicurezza, anche i prodotti tradizionali esotici saranno assoggettati alla procedura di autorizzazione prevista per i nuovi prodotti alimentari. Tuttavia, per evitare l'insorgere di specifici interessi nazionali e riflettendo la nuova struttura dell'analisi del rischio sopra descritta, obiezioni da parte dei soli Stati membri non sono sufficienti a bloccare la procedura. È, infatti, necessario che sia l'EFSA a formulare obiezioni motivate da ragioni di sicurezza sulla base della documentazione presentata dal richiedente.

Sia per i nuovi prodotti alimentari sia per i prodotti tradizionali in Paesi terzi, infine, l'autorizzazione all'immissione in consumo mediante decisione concessa al solo richiedente è sostituita da un'autorizzazione generica relativa al prodotto in sé, che con regolamento della Commissione – atto di portata generale – è inserito all'interno delle rispettive liste.

[97] Art. 8 della proposta di regolamento.

Sebbene non siano completamente esclusi dall'ambito di applicazione del nuovo regolamento, il riconoscimento di uno *status* specifico per i prodotti tradizionali esotici muove indubbiamente il regime regolatorio dell'UE verso una facilitazione dell'accesso al mercato europeo di questi prodotti. È nostra opinione, tuttavia, che significativi problemi siano destinati a permanere. In particolare, l'utilizzo di termini scarsamente definiti – che, come osservato, è all'origine delle difficoltà interpretative e attuative dell'attuale regolamento – sembra caratterizzare anche la proposta di revisione. Il ricorso a termini quali «generazione» o «ampia parte della popolazione» nella definizione di «prodotto tradizionale in un paese terzo» potrebbe rendere difficile, in assenza di chiari criteri interpretativi, l'immissione in consumo di prodotti che sono parte della dieta di specifici gruppi della popolazione o di particolari regioni di un Paese. Inoltre, sarebbe opportuno chiarire quali siano le informazioni da utilizzare per comprovare l'uso sicuro di simili prodotti. Se si confronta questa definizione con quella ben più qualificata di «nuovo prodotto alimentare» potrebbe desumersi che intenzione del legislatore sembra ancora una volta essere quella di regolare *in primis* le nuove tecnologie e tecniche di produzione per far fronte alle nuove frontiere della ricerca scientifica applicata alla produzione e/o trasformazione degli alimenti: l'utilizzo delle nanotecnologie e delle tecniche di clonazione. Questa enfasi continuerebbe, tuttavia, a non giustificare l'inclusione di prodotti tradizionali – indipendentemente dal fatto che siano consumati nell'UE o in Paesi terzi – nell'ambito d'applicazione anche della proposta di nuovo regolamento.

Dopo oltre tre anni di intense negoziazioni la revisione del regolamento n. 258/97 si è interrotta nel marzo 2011 a causa della divergenza di approcci e di interessi tra il Parlamento europeo e il Consiglio con riguardo allo *status* giuridico dei prodotti derivanti da animali clonati e dall'uso delle nanotecnologie. Poiché un generale consenso è, invece, stato raggiunto in merito alla semplificazione e centralizzazione della procedura di autorizzazione e allo *status* dei prodotti tradizionali in Paesi terzi, in seno al Comitato SPS dell'OMC l'UE è stata invitata a trattare le questioni controverse separatamente in modo da consentire in tempi relativamente brevi l'adozione di un nuovo regolamento e facilitare il commercio internazionale dei prodotti tradizionali esotici.

Si attende ora che la Commissione europea presenti una nuova proposta entro la fine del 2012. Non vi è dubbio che, al di là dell'approccio che la Commissione intenderà adottare quanto alla disciplina sul mercato europeo di prodotti derivati dall'uso delle nanotecnologie e delle tecniche di clonazione, la legislazione europea in materia di nuovi prodotti alimentari continuerà a essere un significativo laboratorio per testare la coerenza tra politiche intese a perseguire legittimi obiettivi interni e gli obblighi assunti a livello internazionale dall'UE e dai suoi Stati membri.

Dall'etichettatura alle informazioni sugli alimenti: tutela del consumatore e responsabilità degli operatori nel nuovo regolamento 1169/2011 dell'Unione europea

di Vito Rubino

Abstract – *This article outlines the new Regulation (EU) No. 1169/2011 on the provision of food information to consumers. Starting from a general description of major novelties brought in by the Regulation with regard to labelling, presentation and advertising of food destined to the internal market, the Author thoroughly analyses article 8 of the Regulation concerning the operators' responsibility for defective food labelling and its implications for the national penal and civil rules on consumer protection. The article, in particular, focuses on a possible reading of the norm according to which the mass-retail channel should not be held responsible for damages arising from the sale of defectively labelled products, analyzing different paragraphs of the norm and the difficult interpretation of its structure. The position of the Author with regard to the exclusion of mass-retailers from the responsibility chain is negative, and the article concludes by explaining the real meaning and role of the norm in the European general system of food safety and information to consumers.*

L'informazione ai consumatori come diritto fondamentale e strumento di crescita economica del mercato unico europeo

La tutela dei consumatori ha registrato nel contesto dell'integrazione europea una crescita d'importanza progressiva che ha condotto nella fase più recente al suo riconoscimento non solo come elemento essenziale per lo sviluppo del mercato interno, ma anche come vero e proprio diritto fondamentale codificato nell'art. 38 della Carta di Nizza[1].

[1] In questa sede non è possibile ricostruire in dettaglio le tappe che hanno caratterizzato il progressivo emergere e la definitiva affermazione della tutela del consumatore come vera e propria politica della Comunità e dell'Unione. Basti al riguardo sinteticamente richiamare il vertice di Parigi del 20-21 ottobre 1972,

La centralità di questo tema è stata ampiamente sottolineata dalla Commissione europea nell'ambito della propria strategia per lo sviluppo della relativa politica nel periodo 2007-2013[2], ove i consumatori sono posti al centro delle tre sfide principali dell'Unione del prossimo futuro: crescita, posti di lavoro e necessità di entrare nuovamente in contatto con i suoi cittadini.

Secondo la Commissione, infatti, «consumatori fiduciosi, informati ed in grado di agire attivamente sono il fulcro del cambiamento economico, perché le loro scelte incentivano l'innovazione e l'efficienza»[3]. Per questo motivo alla protezione dei consumatori viene riservata una funzione prioritaria nella prossima fase del mercato interno in un contesto di rafforzamento complessivo della relativa politica che ne evidenzia l'importanza ormai prioritaria per l'Unione europea.

Fra gli strumenti individuati per il raggiungimento degli obiettivi indicati l'informazione assume un ruolo particolare: attraverso di essa, infatti, è possibile creare condizioni di trasparenza sul mercato che riducano le asimmetrie tipiche della distribuzione di massa incentivando fiducia e consumi.

---

in cui venne per la prima volta evidenziata la necessità di coordinare e rafforzare le azioni in materia, la successiva risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 riguardante un programma preliminare della CEE per una politica di protezione e di informazione del consumatore (in *GUCE* C 92 del 25 aprile 1975, p. 1), e i numerosi programmi d'azione che da allora si sono susseguiti al riguardo. La figura del consumatore come centro di una vera e propria politica comunitaria è stata riaffermata dall'Atto unico europeo del 1987 che ne ha definito la nozione nell'art. 100 A indicando l'obbligo di garantirne una «protezione elevata» nel contesto del mercato unico. Il Trattato di Maastricht ha creato un quadro giuridico completo in materia, confermato e rafforzato dal Trattato di Amsterdam con l'imposizione della tutela dei consumatori come elemento imprescindibile nell'elaborazione di tutte le altre politiche comunitarie (cfr. art. 153 par. 2 TCE, oggi art. 12 TFUE). Attualmente essa costituisce l'oggetto di un'autonoma politica della UE (cfr. art. 169 TFUE), è elemento costitutivo delle altre politiche dell'Unione (cfr. art. 12 cit.) ed è riconosciuta dalla Carta di Nizza come diritto fondamentale (cfr. art. 38).

[2] Cfr. la comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo *Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013. Maggiori poteri per la politica dei consumatori, più benessere e tutela più efficace*, COM(2007) 99 def. del 13 marzo 2007, all'indirizzo Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:IT:PDF.

[3] Cfr. la comunicazione *Strategia*, cit., par. 1, pag. 2.

La Commissione, dunque, riconoscendo nell'informazione un vero e proprio diritto dei cittadini europei (garantito già dall'art. 153 del Trattato istitutivo della Comunità europea, oggi art. 169 TFUE) e, al contempo, uno strumento di crescita economica, ha ribadito nella propria relazione intermedia al Consiglio europeo della primavera 2007[4] come la maturità del mercato unico richieda oggi un cambio di approccio che, superata la tradizionale attenzione per la soppressione delle barriere transfrontaliere, «si concentri soprattutto con mezzi informativi (...) sul buon funzionamento dei mercati (...) nell'intento di promuovere un contesto commerciale competitivo che rispetti la scelta dei consumatori e sia attento agli aspetti sociali ed ambientali»[5].

In altre parole l'informazione è ormai al centro dell'intreccio fra diritti fondamentali e strategie di sviluppo economico, costituendone al contempo oggetto e motore nel contesto di un mercato sempre più globalizzato e competitivo.

Dall'etichettatura alle informazioni sugli alimenti: il nuovo regolamento 1169/2011

La strategia delineata si sta via via concretizzando attraverso l'adozione di numerosi atti nei diversi settori di riferimento[6].

[4] Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Il mercato unico per i cittadini. Relazione intermedia per il Consiglio europeo della primavera del 2007*, COM(2007) 60 def. del 21 febbraio 2007, all'indirizzo Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0060:FIN:IT:PDF.

[5] Cfr. la comunicazione *Il mercato unico*, cit., par. 3, pag. 8.

[6] Per ragioni di sintesi non è possibile elencare i numerosi provvedimenti che negli ultimi anni hanno caratterizzato lo sviluppo dell'*acquis* riguardo alla protezione dei consumatori nell'UE. Basti citare, da ultima, l'adozione della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 64 ss. La direttiva costituisce attuazione delle valutazioni effettuate dalla Commissione dapprima nella comunicazione *Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis: prospettive per il futuro*, COM(2004) 651 def. dell'11 ottobre 2004 (all'indirizzo Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.

In ambito alimentare e con specifico riferimento al problema della trasparenza commerciale assume particolare rilievo il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori[7].

L'atto, pubblicato in Gazzetta ufficiale nel mese di novembre 2011 dopo tre anni di trattative interistituzionali e una travagliata gestazione anche in sede di redazione della proposta[8], intende «garantire un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori», fornendo loro «le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro», salvaguardando così al contempo la «libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati» nell'Unione europea (cfr. art. 3).

Il regolamento si inserisce, dunque, nel solco tracciato dalla revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori, operando in tre distinte direttrici: semplificazione del quadro normativo previgente mediante sostituzione e aggiornamento di numerose direttive e regolamenti; specificazione di alcuni principi di trasparenza comunicativa enunciati in modo generico nel *corpus* normativo precedente; introduzione di regole nuove per aumentare la trasparenza commerciale e la fiducia dei consumatori.

---

do?uri=COM:2004:0651:FIN:IT: PDF), quindi in esito alla consultazione lanciata con il Libro verde *Revisione dell'acquis relativo ai consumatori*, COM(2006) 744 def. dell'8 febbraio 2007 (all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/ safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_it.pdf.)

[7] Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

[8] La Commissione europea aveva incluso la revisione della disciplina dell'etichettatura degli alimenti già nel *Libro bianco sulla sicurezza alimentare* del 12 gennaio 2000 [COM(1999) 719 def., all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_it.pdf]. La proposta di regolamento è stata presentata dalla Commissione il 30 gennaio 2008 [COM(2008) 40 def., all'indirizzo Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0040:FIN:IT:PDF]. Dunque lo studio e la successiva discussione del nuovo testo hanno impiegato le istituzioni europee per circa un decennio.

Con riferimento al primo aspetto occorre anzitutto osservare che il nuovo regolamento si pone l'ambizioso obiettivo di razionalizzare almeno in parte la caotica congerie di norme orizzontali sull'etichettatura degli alimenti[9].

Accanto all'aggiornamento della direttiva 2000/13/CE sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari[10] vengono così accorpate la direttiva 87/250/CEE della Commissione relativa all'indicazione del titolo alcolometrico volumico nell'etichettatura di bevande alcoliche destinate al consumatore finale[11], la direttiva 90/496/CEE del Consiglio relativa all'etichettatura nutrizionale[12], le direttive della Commissione 1999/10/CE concernente deroghe alla disciplina generale dell'etichettatura[13], 2002/67/CE relativa all'etichettatura dei generi alimentari contenenti chinino e caffeina[14] e 2008/5/CE relativa ad indicazioni aggiuntive nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari[15], ed, infine, il regolamento (CE)

[9] Cfr. il 9° considerando introduttivo secondo cui «Il presente regolamento gioverà sia agli interessi del mercato interno, semplificando la normativa, garantendo certezza giuridica e riducendo gli oneri amministrativi, sia al cittadino, imponendo un'etichettatura dei prodotti alimentari chiara, comprensibile, leggibile».

[10] Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss.

[11] Direttiva 87/250/CEE della Commissione del 15 aprile 1987 relativa all'indicazione del titolo alcolometrico volumico nell'etichettatura di bevande alcoliche destinate al consumatore finale, in *GUCE* L 113 del 30 aprile 1987, p. 57 s.

[12] Direttiva 90/496/CEE del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, in *GUCE* L 276 del 6 ottobre 1990, p. 40 ss.

[13] Direttiva 1999/10/CE della Commissione dell'8 marzo 1999 che introduce deroghe alle disposizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 79/112/CEE del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari, in *GUCE* L 69 del 16 marzo 1999, p. 22 s.

[14] Direttiva 2002/67/CE della Commissione del 18 luglio 2002 relativa all'etichettatura dei generi alimentari contenenti chinino e dei prodotti alimentari contenenti caffeina, in *GUCE* L 191 del 19 luglio 2002, p. 20 s.

[15] Direttiva 2008/5/CE della Commissione del 30 gennaio 2008 relativa alla specificazione sull'etichetta di alcuni prodotti alimentari di altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle previste dalla direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 27 del 31 gennaio 2008, p. 12 ss.

n. 608/2004 della Commissione relativo agli alimenti addizionati di fitosteroli, fitostanoli e relativi esteri[16].

Lo sforzo compiuto, pur apprezzabile nelle sue finalità semplificatorie, non pare tuttavia adeguato rispetto alla produzione normativa alluvionale che ha caratterizzato il settore negli ultimi decenni, a causa della quale sono state disseminate regole sull'etichettatura in una miriade di disposizioni verticali di prodotto[17], in disposizioni trasversali relative ad aspetti specifici[18], in regolamenti sulla politica agricola[19] e persino in disposizioni dedicate all'igiene degli alimenti[20].

Rispetto al quadro descritto l'accorpamento di alcune norme generali rappresenta dunque ben poca cosa ove si consideri il disorientamento degli operatori e l'impossibilità per i consumatori di conoscere fino in fondo i diritti connessi alla trasparenza

[16] Regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione del 31 marzo 2004 relativo all'etichettatura di prodotti e ingredienti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli e/o esteri di fitostanolo, in *GUUE* L 94 dell'1 aprile 2004, p. 44 s.

[17] L'elencazione delle norme verticali che contengono disposizioni sull'etichettatura di singole tipologie di prodotti è in questa sede impossibile, attesa la loro numerosità. Basti citare a titolo meramente esemplificativo la direttiva 2001/110/CE del Consiglio del 20 dicembre 2001 concernente il miele, in *GUCE* L 10 del 12 gennaio 2002, p. 47 ss.; e la direttiva 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2000 relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, in *GUCE* L 197 del 3 agosto 2000, p. 19 ss.

[18] Si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina degli OGM contenuta nel regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, p. 24 ss., ovvero alla disciplina degli alimenti senza glutine, contenuta nel regolamento (CE) n. 41/2009 della Commissione del 20 gennaio 2009 relativo alla composizione e all'etichettatura dei prodotti alimentari adatti alle persone intolleranti al glutine, in *GUUE* L 16 del 21 gennaio 2009, p. 3 ss.

[19] Cfr. *ex pluribus* il regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), in *GUUE* L 299 del 16 novembre 2007, p. 1 ss.

[20] Cfr. il regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in *GUUE* L 226 del 25 giugno 2004, p. 22 ss.

comunicativa che la legislazione alimentare dell'Unione europea dovrebbe garantire loro.

Persiste, inoltre, una certa ambiguità di fondo sul rapporto fra la disciplina orizzontale in materia di etichettatura degli alimenti e la più generale normativa sulle pratiche commerciali ingannevoli che rischia di indebolire o rendere comunque contraddittori i sistemi di prevenzione e repressione degli illeciti predisposti su base nazionale.

Il nuovo regolamento, infatti, riprendendo i contenuti dell'art. 2 della direttiva 2000/13, ribadisce nel proprio art. 7 il divieto di etichettatura, presentazione o pubblicità ingannevole, fuorviante o ambigua, con riferimento, in particolare, alla natura, alle proprietà, alla composizione, all'origine e, più in generale, alle caratteristiche rilevanti del prodotto[21].

La disposizione appare norma specifica rispetto agli analoghi principi formulati in chiave generale dalla direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali[22], il cui art. 6 classifica come ingannevole la fornitura di informazioni ai consumatori atte ad alterarne le scelte commerciali con specifico riferimento – anche in

[21] L'art. 7 par. 1 del regolamento stabilisce che «Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il Paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione; b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive; d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente».

[22] Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in *GUUE* L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss.

questo caso – alla natura del prodotto, alle sue caratteristiche principali, alla composizione, all'origine geografica[23] etc.

Il possibile rapporto di specialità, solo in parte affrontato nella giurisprudenza della Corte di giustizia[24], non pare sufficientemente chiarito nel nuovo regolamento 1169/2011, il cui 5° considerando introduttivo, al contrario, tratteggia una complementarietà fra le due norme dai confini sfuggenti: viene, infatti, affermato che la direttiva 2005/29 «disciplina taluni aspetti della fornitura d'informazioni ai consumatori al fine specifico di prevenire azioni ingannevoli e omissioni di informazioni». Di conseguenza «i principi generali sulle pratiche commerciali sleali dovrebbero essere integrati da norme specifiche relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori».

In sostanza appare ancora incerto se nella materia dell'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti le due discipline possano trovare contestuale applicazione, o se "l'integrazione"

[23] L'art. 6 della direttiva prevede che «È considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso: a) l'esistenza o la natura del prodotto; b) le caratteristiche principali del prodotto, quali (...) la composizione, (...), il metodo e la data di fabbricazione (...), la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale (...)».

[24] In alcuni casi la Corte di giustizia ha escluso l'utilizzabilità della direttiva 2005/29 per valutare il contenuto di etichette di prodotti cosmetici o alimentari, siccome regolate da disciplina speciale rispetto alle regole generali della direttiva 84/450 di cui la direttiva 2005/29 costituisce estensione. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, causa C-99/01, *Linhart*, in *Raccolta*, p. I-9375 ss. in cui la Corte ha valutato le espressioni "esaminato dermatologicamente" e "sperimentato clinicamente" alla luce della sola disciplina dell'etichettatura dei prodotti cosmetici escludendo il ricorso alla normativa generale in materia di pratiche commerciali sleali (cfr. punto 29). Sul punto si veda altresì la sentenza del 23 gennaio 2003, cause riunite C-241/00, C-426/00 e C-16/01, *Sterbenz/Haug*, in *Raccolta*, p. I-1065 ss. Nella sentenza del 13 gennaio 2000, causa C-220/98, *Estée Lauder*, in *Raccolta*, p. I-117 ss., al contrario, viene fatto riferimento alla direttiva sulla pubblicità ingannevole senza prendere in considerazione la normativa verticale di prodotto. Per una più ampia disamina si rinvia ad A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, p. 334 ss.

richiamata nel considerando debba intendersi come "specificazione", e, dunque, anche "sostituzione" nel settore in questione.

Le ricadute sul piano interno possono essere pesanti, ove si consideri a titolo esemplificativo la notevole disuguaglianza del trattamento sanzionatorio delle due norme prevista nell'ordinamento italiano: la violazione dell'art. 2 della direttiva 2000/13 sull'etichettatura degli alimenti viene, infatti, punita dal d.lgs. 109/92 (che ne costituisce attuazione interna) con sanzione amministrativa da 3.098 a 18.592 euro[25], laddove analoga fattispecie, se giudicata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi degli artt. 19 e ss. del Codice del consumo, potrebbe incappare in una sanzione da 50.000 a 500.000 euro[26].

Con riferimento alla specificazione di regole già in parte esistenti sotto il precedente regime normativo il regolamento 1169/2011 dedica particolare attenzione alla leggibilità delle etichette, dettagliando una serie di criteri grafici che imporranno una profonda revisione del *packaging* dei prodotti alimentari commercializzati nel mercato unico.

L'art. 13 e l'allegato IV del nuovo testo, infatti, fissano dimensioni minime dei caratteri di stampa, impongono l'accorpamento delle indicazioni essenziali in punti ben visibili dell'imballaggio e vietano l'utilizzo di cromie o grafiche che per contrasto o direttamente possano rendere difficoltosa la lettura dell'etichetta[27].

Le nuove regole consentiranno così il definitivo superamento di alcuni eccessi nella gestione delle informazioni obbligatorie che

[25] Cfr. l'art. 18 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, *Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari*, in *GURI* n. 39 del 17 febbraio 1992, S.O. n. 31.

[26] Cfr. l'art. 27 co. 9 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo*, in *GURI* dell'8 ottobre 2005, S.O. n. 162. La disparità non si verifica solo con riferimento agli aspetti "quantitativi", ma anche in ordine ai rimedi giurisdizionali, posto che la sanzione amministrativa di cui al d.lgs. 109/92 si impugna davanti alla giurisdizione civile ordinaria del luogo della consumazione dell'illecito, mentre le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato possono essere impugnate solo davanti il TAR Lazio.

[27] Le modifiche apportate dal regolamento su questo punto, pur essendo per sé già rilevanti, non sono complete. La norma, infatti, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati ed esecutivi per precisare ulteriormente entro i prossimi tre anni criteri, contenuti e formalità del *layout* delle etichette alimentari.

hanno caratterizzato la grafica di alcune etichette sotto il regime precedente, contribuendo a tutelare la salute e il diritto all'informazione degli acquirenti.

Infine con riferimento all'introduzione di disposizioni innovative meritano segnalazione l'inclusione di una dichiarazione nutrizionale obbligatoria per la quasi totalità dei prodotti sul mercato[28] (cfr. art. 9 par. 1 lett. L), nonché la facoltà conferita agli Stati membri di aggiungere, previo esperimento di una procedura di notifica, ulteriori indicazioni obbligatorie finalizzate alla tutela della proprietà industriale e commerciale, alla prevenzione delle frodi o alla protezione dei consumatori[29].

Nel contesto descritto la chiara definizione di responsabilità degli operatori della filiera costituiva parte essenziale della costruzione della fiducia dei consumatori necessaria alla crescita degli scambi economici nel mercato unico.

Il nuovo art. 8 del regolamento si occupa di questo aspetto introducendo disposizioni specifiche volte a ripartire le responsabilità in materia di informazioni alimentari fra i diversi operatori della filiera.

La norma, tuttavia, a causa di una qualità redazionale non impeccabile e di una struttura disgiunta richiede un particolare sforzo interpretativo, onde evitare pericolose confusioni che potrebbero determinare un impatto negativo sulla tutela pubblicistica e privatistica dei diritti dei consumatori.

[28] A norma dell'art. 55 l'obbligo in questione scatterà a partire dal 13 dicembre 2016. L'allegato V del regolamento prevede un'esenzione per i prodotti monocomponente non trasformati, alcune specifiche sostanze e i prodotti artigianali.

[29] La facoltà in oggetto, sebbene sottoposta ad un vaglio preventivo della Commissione, costituisce indubbiamente un passo indietro rispetto agli sforzi compiuti negli ultimi decenni per promuovere una progressiva uniformazione delle norme sull'etichettatura nell'Unione europea. Il riaccendersi delle visioni nazionalistiche di cui, dopo cinquant'anni di mercato unico, non si comprende l'effettiva necessità, rischia, infatti, di riattivare ostacoli alla circolazione delle merci.

La responsabilità degli operatori del settore alimentare per le violazioni della disciplina sull'etichettatura in base alla direttiva 2000/13

La direttiva 2000/13 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità non prevedeva (*rectius*: non prevede, attesa la sua sopravvivenza fino al 13 dicembre 2014 *ex* art. 53 del regolamento 1169/2011) alcuna specifica disposizione sulla responsabilità degli operatori per la violazione delle regole in materia di etichettatura.

Questa impostazione, legata al rispetto delle competenze nazionali in materia[30], ha consentito agli Stati membri di assumere posizioni differenziate sulla responsabilità di soggetti diversi dal fabbricante o dal venditore stabilito[31] che abbiano commercializzato l'alimento con etichettatura irregolare[32], con risultati inevitabilmente orientati a generare conflitti in sede giudiziale, come è puntualmente avvenuto.

[30] La competenza nazionale in materia è ribadita dall'art. 17 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (in *GUCE* L 31 dell'1 febbraio 2002, p. 1 ss.), in cui viene chiesto agli Stati di introdurre (o mantenere in vigore) disposizioni sanzionatorie «effettive, proporzionate e dissuasive».

[31] L'assenza di disposizioni armonizzate relativamente al profilo della responsabilità degli operatori e, come affermato nella sentenza *Lidl*, di un più generale principio dell'ordinamento UE di responsabilità esclusiva del produttore ha conosciuto negli anni più recenti una progressiva erosione. Basti pensare alle norme verticali che sono intervenute a disciplinare quest'aspetto, come, a titolo esemplificativo, la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti (in *GUCE* L 11 del 15 gennaio 2002, p. 4 ss.) il cui art. 3 individua come soggetto responsabile il «produttore», o al regolamento (CE) n. 1223/09 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sui prodotti cosmetici (in *GUUE* L 342 del 22 dicembre 2009, p. 59 ss.) il cui art. 4 individua come responsabile il «fabbricante».

[32] In Italia, attesa la depenalizzazione della materia, l'art. 5 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sulle modifiche al sistema penale (in *GURI* n. 329 del 30 novembre 1981) stabilisce che «quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge».

Nel caso *Lidl*[33] alcuni agenti della Polizia Annonaria, riscontrando nell'ambito di un controllo ordinario presso un punto vendita della catena distributiva una difformità in una bevanda spiritosa fra il tenore alcoolico effettivo e quello dichiarato avevano ritenuto passibile di sanzione anche il distributore a motivo dell'omessa verifica della correttezza dell'etichetta prima della commercializzazione del prodotto.

In sostanza veniva contestato a Lidl, in qualità di semplice venditore di un prodotto realizzato da terzi, di non essersi accertata dell'effettiva corrispondenza della quantità di alcool contenuta nelle bottiglie rispetto alla dichiarazione in etichetta, e per questa omissione la catena distributiva veniva ritenuta corresponsabile con il produttore dell'illecito amministrativo.

La Lidl, tuttavia, riteneva di dover essere esonerata da una siffatta responsabilità, siccome non aveva influito sul processo produttivo e non poteva essere gravata di un'attività di controllo così penetrante nei confronti di tutti i prodotti commercializzati nei propri punti vendita. La tesi veniva basata, fra l'altro, sulla supposta esistenza di un principio generale nel diritto UE, desumibile dall'assetto della disciplina del danno da prodotto difettoso (in cui, tendenzialmente, il produttore viene indicato come responsabile esclusivo dei danni derivanti dai difetti del prodotto), in forza del quale il venditore non dovrebbe rispondere dei vizi occulti di prodotti preconfezionati che si sia limitato a commercializzare al dettaglio.

Portata la questione all'attenzione della Corte di giustizia i giudici UE hanno tuttavia disatteso le speranze della Lidl.

---

[33] Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2006, causa C-315/05, *Lidl Italia srl c. Comune di Arcole*, in *Raccolta*, p. I-11181 ss. Sulla sentenza *Lidl* si vedano i commenti di A. Alemanno, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt "Lidl Italia"*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2006, p. 895 ss.; D. Pisanello, *La disciplina in materia di etichettatura dei prodotti alimentari à la croisée des chemins*, in "Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali", 2006, p. 677 ss.; L. González Vaqué, *Responsabilidad del distribuidor sobre la veracidad del etiquetado*, in "Revista Electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación", 2007, p. 31 ss.; B. Klaus-A.H. Meyer, *The Liability of the Distributors in the Event of Infringements of Food Law – Case involving Lidl Italia: the Judgments of the European Court of Justice and the Giudice di Pace of Monselice, Italy*, in "European Food and Feed Law Review", 2008, p. 407 ss.

Infatti, per un verso hanno confermato la piena libertà degli Stati nella regolamentazione dei profili sanzionatori della legislazione specifica siccome materia non coperta da armonizzazione nella direttiva 2000/13 (cfr. punto 40 della sentenza). Per altro verso hanno affermato che «anche se il regolamento 178/2002 non è applicabile ratione temporis ai fatti della causa principale, dall'art. 17 n. 1 di detto regolamento, intitolato "Obblighi", risulta che spetta agli operatori del settore alimentare garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte» (cfr. punto 53 della sentenza).

In altre parole il giudice comunitario ha individuato l'esistenza di un principio solidaristico nell'ambito della legislazione alimentare generale che obbligherebbe tutti gli operatori coinvolti nella filiera a effettuare controlli reciproci, onde garantire il più elevato *standard* di sicurezza e protezione degli interessi economici in giuoco.

L'esito di un così netto e per certi aspetti sorprendente giudizio non può sfuggire: se e nei limiti in cui la normativa interna preveda disposizioni che moltiplicano il novero delle responsabilità in funzione dell'apporto doloso o colposo, attivo od omissivo, di ciascun componente della filiera, queste non soltanto non possono dirsi in contrasto con le regole dettate dall'ordinamento UE (sul punto, come detto, all'epoca inesistenti), ma traggono semmai conforto dalle regole generali sulla legislazione alimentare codificate nel 2002 dal regolamento (CE) n. 178/2002.

Con riferimento allo specifico settore dell'etichettatura i distributori risulterebbero così obbligati alla verifica di conformità di tutte le referenze presenti all'interno dei propri punti vendita rispetto alle dichiarazioni presenti in etichetta, con un notevole aggravio di costi e responsabilità.

Il nuovo regime della responsabilità nell'articolo 8 del regolamento 1169/2011

A fronte del quadro descritto le modifiche apportate dall'art. 8 del nuovo regolamento sembrerebbero orientate a riordinare la materia.

Il considerando n. 21 sottolinea la necessità di «chiarire la responsabilità degli operatori» nello specifico ambito delle informazioni sugli alimenti onde ridurre la precedente frammentazione normativa.

La premessa – in cui colpisce l'uso del verbo "chiarire" (*clarify* in inglese, *clarifier* in francese) quasi a evidenziare che si tratterebbe in realtà di una semplice emersione di dati già evincibili dal precedente assetto normativo – pare coerente con i primi paragrafi dell'articolo in commento, ove in effetti il legislatore UE sembra voler operare alcuni "distinguo" fra i diversi componenti della filiera.

I primi due paragrafi, infatti, affermano che responsabile di assicurare la presenza e l'esattezza delle informazioni sugli alimenti è l'operatore «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto, o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore (...)».

In sostanza il soggetto "responsabile" potrebbe essere, a seconda dei casi, il produttore (quando commercializzi con marchio proprio), ovvero il committente nell'ambito di rapporti di *outsourcing* produttivo (c.d. "*private label*"), ovvero, infine, l'importatore quando il prodotto sia realizzato in un Paese extraeuropeo.

Gli altri soggetti della filiera (subfornitori, grossisti, somministratori e distributori al dettaglio) a norma del successivo par. 3 «non forniscono alimenti di cui conoscono o presumano, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti (...)».

La norma sembrerebbe, in questo caso, imporre a tutti gli altri componenti della filiera (ed in particolar modo ai distributori al dettaglio) esclusivamente la responsabilità per la commercializzazione di alimenti con etichettatura di cui risulti evidente o riconoscibile in base alla specifica esperienza professionale la non conformità. Il che sembrerebbe poter avvenire esclusivamente nell'ipotesi

di vizi estrinseci (p. es. omissione di denominazione di vendita, elenco ingredienti, data di scadenza etc.).

La non conformità intrinseca (diversità del contenuto dal dichiarato) sembrerebbe, al contrario, non ricadere nel novero delle fattispecie che possono generare responsabilità per questi soggetti, a meno di non volerli gravare di oneri di verifica che li equipererebbero di fatto ai produttori, con apparente contraddizione rispetto alla struttura della norma (che parrebbe al contrario voler separare le due categorie di soggetti responsabili).

Senonché il successivo par. 5 afferma che «fatti salvi i paragrafi da 2 a 4, gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, assicurano e verificano la conformità ai requisiti previsti dalla normativa in materia di informazioni sugli alimenti e dalle pertinenti disposizioni nazionali attinenti alle loro attività».

La disposizione riprende, in sostanza, la formula contenuta nel già citato art. 17 del regolamento 178/2002 e sembrerebbe rimettere potenzialmente in discussione la struttura dei paragrafi precedenti, anche alla luce della seconda parte del già citato considerando n. 21 ove si afferma che il chiarimento sulle responsabilità degli operatori dovrebbe essere «conforme agli obblighi nei confronti del consumatore stabiliti dal regolamento 178/2002» e, naturalmente, alle sue interpretazioni giurisprudenziali.

In altre parole la visione solidaristica espressa dalla Corte di giustizia nel già citato caso *Lidl* non parrebbe totalmente superata, e, con essa, le ricadute in termini di obblighi e responsabilità dei distributori al dettaglio, i quali rimarrebbero responsabili tanto della mancanza di qualità dei prodotti offerti in vendita (come nel caso dell'alcoolico con volume più basso del dichiarato) quanto di eventuali vizi dell'etichettatura da cui possano discendere danni per i consumatori (come, a titolo esemplificativo, l'omessa dichiarazione di un allergene o la dichiarazione "*gluten free*" per un alimento che contenga più di 20 p.p.m. di glutine).

La lettura "estensiva" del nuovo art. 8 sembra del resto coerente anche con i possibili riflessi in chiave di tutela privatistica dei consumatori.

Se la nuova disciplina delle responsabilità in materia di informazioni sugli alimenti dovesse essere interpretata nel senso di un'esclusione dei distributori dall'obbligo di verifica della corrispondenza

fra contenuto ed etichetta il consumatore rischierebbe di perdere un importante interlocutore nella filiera delle responsabilità contro cui poter rivolgere una eventuale azione risarcitoria.

La norma, infatti, realizzerebbe una sorta di "scissione" fra la posizione del distributore (che, una volta "esentato" dall'obbligo di controllo del contenuto in relazione all'etichetta sarebbe tenuto esclusivamente alla restituzione del prezzo pagato per l'accertata non conformità del prodotto al pattuito) e quella del produttore (che, al contrario, risponderebbe in via esclusiva e oggettiva delle conseguenze dannose derivanti dall'erronea etichettatura), con sensibile attenuazione delle garanzie per il consumatore.

Il produttore, infatti, potrebbe essere soggetto privo della solidità economica necessaria (perché, ad esempio, piccolo artigiano), che al contrario di regola non difetta nella catena di supermercati, oppure potrebbe essere collocato in un Paese UE diverso da quello della vendita, e rendere così economicamente gravosa l'esecuzione di un'eventuale sentenza di condanna.

In altre parole la richiamata interpretazione potrebbe escludere i sistemi nazionali di responsabilità civile "per colpa" che nella visione della Corte di giustizia[34] la direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore[35] non avrebbe eliminato[36]. Infatti,

[34] La Corte di giustizia è stata più volte chiamata a interpretare la direttiva 85/374 sulla responsabilità del produttore. In linea generale le diverse sentenze che si sono occupate del problema dell'esaustività della norma hanno affermato che l'art. 13 della direttiva non lascia agli Stati membri la possibilità di mantenere un regime generale di responsabilità per danno da prodotti difettosi che differisca dalla disciplina prevista dalla direttiva (cfr., *ex pluribus*, la sentenza del 25 aprile 2002, causa C-52/00, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Raccolta*, p. I-3856 ss., punto 13). Ciò tuttavia non significa che gli Stati non possano mantenere disposizioni relative a specifici regimi di responsabilità, come, ad esempio, la garanzia per vizi occulti o la colpa (cfr. punto 22 della sentenza cit.).

[35] Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in *GUCE* L 210 del 7 agosto 1985, p. 29 ss.

[36] Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, causa C-402/03, *Skov Aeg c. Bilka Lavprisvarehus A/S e Jette Mikkelsen, Michael Due Nielsen*, in *Raccolta*, p. I-223 ss. Nella vicenda due consumatori avevano citato in causa la catena di supermercati per aver contratto la salmonellosi a seguito del consumo di uova acquistate presso un punto vendita Bilka. Il distributore aveva chiamato in garanzia il produttore, sostenendo, tuttavia, il proprio difetto di legittimazione passiva in base alla disciplina sulla

l'esclusione di un obbligo di controllo della corrispondenza fra etichetta e contenuto a carico di soggetti diversi dal produttore/committente ne escluderebbe automaticamente la "colpa" e le sue conseguenze in chiave di responsabilità contrattuale nei confronti del consumatore.

La lettura restrittiva della norma non sembrerebbe quindi rispondere sotto diversi profili alle finalità stesse del regolamento che, come in precedenza ricordato, si propone di aumentare le garanzie per il consumatore onde accrescerne la fiducia e proteggerne il diritto all'informazione.

Valutazioni conclusive sul ruolo e la portata del nuovo articolo 8 del regolamento 1169/2011

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza occorre interrogarsi in conclusione sul significato e il ruolo del nuovo art. 8 del regolamento 1169/2011 nel contesto delle finalità generali della norma.

Se, infatti, la sua struttura è tale da non comportare significative novità nella filiera delle responsabilità in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti la nuova disposizione potrebbe apparire inutile, o, quantomeno, non particolarmente rilevante nell'ambito dell'adeguamento della direttiva 2000/13 alle nuove esigenze del mercato alimentare.

La norma, tuttavia, assolve ad almeno due funzioni specifiche di non secondario interesse.

Va anzitutto rimarcato che grazie alla formulazione del nuovo articolo in commento non pare vi possano essere più dubbi circa la piena responsabilità del committente nei rapporti di "*private label*", anche laddove la terziarizzazione produttiva sia integrale.

Ciò determina la necessità per le imprese che fanno ricorso a questo genere di rapporti commerciali di cautelarsi sul piano contrattuale onde evitare i pericolosi effetti della c.d. "cooperazione

responsabilità del produttore che escluderebbe ogni responsabilità del venditore al dettaglio. La Corte ha invece stabilito che la direttiva 85/374 è compatibile con eventuali regimi di responsabilità alternativi, come quello nazionale in causa, in base ai quali il fornitore sia tenuto a rispondere illimitatamente della responsabilità per colpa del produttore (cfr. punto 48 della sentenza).

colposa" nel quadro di eventuali azioni risarcitorie per forniture di prodotti con etichetta irregolare.

Se, infatti, al committente tocca una responsabilità specifica egli sarà tenuto ad operare le verifiche del caso sul prodotto e sull'etichetta prima di esitarli al consumo (o di autorizzarne la spedizione) a meno di diversa pattuizione con la quale il terzista si assuma la responsabilità esclusiva di creare l'etichetta e verificarne la conformità al prodotto.

A questo fine occorrerà, quindi, inserire nella contrattualistica con i subfornitori apposite clausole che escludano gli effetti degli artt. 38-77 della Convenzione di Vienna del 1980 sulla vendita internazionale[37] di beni mobili corporali[38] o, nel caso di applicazione della legge italiana, dell'art. 1227 del codice civile[39].

In secondo luogo la norma in commento assume una funzione specifica nel quadro giuridico descritto dal regolamento 178/2002.

Come illustrato in precedenza l'art. 17 di questo regolamento impone un dovere di controllo reciproco fra operatori della filiera alimentare nell'ambito delle attività di ciascuno al fine di fornire le più ampie garanzie di sicurezza e conformità dei prodotti.

---

[37] Occorre ricordare al riguardo che la Corte di giustizia nella sentenza del 25 febbraio 2010, causa C-381/08, *Car Trim GmbH contro KeySafety Systems Srl*, in *Raccolta*, p. I-1255 ss., ha stabilito che i rapporti di terziarizzazione integrale sono inquadrabili nell'ambito della vendita internazionale di merci (cfr. punti 33-43). Sullo specifico problema mi consento rinviare per ulteriori approfondimenti al mio lavoro *Incidenza del diritto comunitario nei rapporti commerciali fra imprese della filiera alimentare*, in G. Coscia (a cura di), *I rapporti commerciali nel settore alimentare*, Alessandria, 2010, p. 69 ss.

[38] A norma dell'art. 38 par. 1 della Convenzione di Vienna «L'acquirente deve esaminare le merci o farle esaminare nel termine più breve possibile, considerate le circostanze». L'art. 77 stabilisce a sua volta che «la parte che invoca l'inadempienza del contratto deve prendere misure ragionevoli, considerate le circostanze, al fine di limitare la perdita, ivi compreso il mancato guadagno, dovuto all'inadempienza. Se tralascia di farlo, la parte in difetto può chiedere una riduzione dei danni-interessi pari all'ammontare della perdita che avrebbe dovuto essere evitata». Il combinato disposto delle due disposizioni responsabilizza il committente per il caso di omessa verifica sulla conformità della merce.

[39] L'art. 1227 cod. civ. stabilisce che «se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità della conseguenze che ne sono derivate. Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza».

La norma, tuttavia, è stata valutata come "prescrizione generica", inidonea a formare la base giuridica per un'azione di responsabilità in caso di inadempimento degli obblighi da essa prescritti.

Secondo il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, infatti, «sebbene la prescrizione di cui all'art. 17, paragrafo 1, sia direttamente applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2005, nella prassi la responsabilità degli operatori del settore alimentare verrebbe chiamata in causa in caso di violazione di una prescrizione specifica della legislazione alimentare (...). Le azioni per responsabilità non vanno fondate sull'articolo 17, ma su una base giuridica che si trova nella normativa nazionale e nella legislazione specifica coinvolta»[40].

In quest'ottica l'art. 8, nel più generale contesto del regolamento 1169/2011, assumerebbe la funzione di "legislazione specifica" la cui violazione (sotto forma di commercializzazione di prodotti di cui si conosceva o si sarebbe potuto conoscere la non conformità all'etichettatura) costituirebbe senz'altro elemento fondamentale per un'azione risarcitoria su base contrattuale o extracontrattuale, completando così il panorama giuridico alimentare con una norma fondamentale certamente non contenuta nella precedente direttiva 2000/13.

In attesa di eventuali ulteriori chiarimenti giurisprudenziali sull'assetto delle responsabilità degli operatori del settore alimentare da parte della Corte di giustizia i distributori al dettaglio dovranno quindi mantenere o implementare i propri sistemi di controllo ovvero esigere dai loro fornitori la prova documentale dei controlli effettuati, onde evitare il possibile coinvolgimento in sanzioni e/o azioni di responsabilità.

[40] Cfr. la *Guida all'applicazione degli articoli 11, 12, 16, 17, 18, 19 e 20 del Regolamento (CE) n. 178/2002 relativo alla legislazione alimentare generale*, Conclusioni del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, 20 dicembre 2004, all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/guidance/guidance_rev_7_it.pdf, par. I.2, p. 6.

La pubblicità comparativa dei prodotti alimentari alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

di Monica Spatti

Abstract – *The article analyses the rules of the European Union concerning comparative advertising as interpreted by the European Court of Justice, in particular on the occasion of judgements relating to the advertising of food products. The Court has admitted the possibility to compare foods and has adopted a positive orientation, interpreting the lawfulness conditions of comparative advertising in a wide manner. It has, for example, established that the fact that food products may differ in terms of conditions and place of production, their ingredients, who produced them, and the pleasure that derives from consuming them, cannot preclude the possibility of the comparison. It has moreover approved those advertisements that compare the price trends of different supermarkets. However, in concrete terms this kind of advertising is of hard implementation because it often reveals itself as misleading, and therefore prohibited.*

La nozione di pubblicità comparativa nell'ordinamento dell'Unione europea

La pubblicità dei prodotti alimentari costituisce uno degli strumenti per informare correttamente i consumatori. Per questo motivo in diverse fonti della legislazione alimentare dell'Unione europea, come il regolamento (CE) n. 178/2002 che detta la disciplina generale in materia[1] e il regolamento (UE) n. 1169/2011 sull'informazione ai consumatori di alimenti[2], è stabilito che la pubblicità, così come

[1] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCE* L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss.

[2] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica

l'etichetta che accompagna gli alimenti e la presentazione degli stessi, non devono trarre in inganno i consumatori[3].

Il divieto di ingannevolezza è peraltro il caposaldo della normativa dell'Unione in materia di pubblicità e la ragione che ha indotto il legislatore comunitario a introdurre una specifica normativa in materia con la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole[4]. Il suddetto legislatore è poi intervenuto nuovamente nel 1997 con la direttiva 97/55/CE[5] modificativa della precedente, al fine di regolamentare anche la pubblicità comparativa, spinto dalla necessità di uniformare le legislazioni nazionali[6]. Infatti, non tutti i Paesi membri autorizzavano l'uso di questa forma di pubblicità, e anche laddove essa era consentita esistevano divergenze tra i vari ordinamenti[7]. Ciò rappresentava un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi, che costituiscono obiettivi prioritari per la realizzazione del mercato interno.

---

i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

[3] V. art. 16 del regolamento n. 178/2002 e considerando 20 e art. 7 del regolamento n. 1169/2011.

[4] Direttiva del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, in *GUCE* L 250 del 19 settembre 1984, p. 17 ss.

[5] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che modifica la direttiva 84/450/CEE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa, in *GUCE* L 290 del 23 ottobre 1997, p. 18 ss.

[6] La proposta di regolamentare la pubblicità comparativa risale al 1978 quando la Commissione presentò la proposta di direttiva del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole e sleale, COM(1977) 724 def., poi confluita nella direttiva 84/450. Il Consiglio non trovò però l'unanimità sull'opportunità di regolamentare una pratica che in molti Stati membri era vietata. Si preferì così espungere le norme sulla pubblicità comparativa.

[7] Si vedano S. Fletcher-P. Fussing-A. Indraccolo, *Comparisons and Conclusions: Welcome Clarification from the European Court of Justice on the Interpretation of the Comparative Advertising Directive*, in "European Intellectual Property Review", 2003, p. 570 ss., spec. p. 571 s., e P. Spink-R. Petty, *Comparative Advertising in the European Union*, in "International and Comparative Law Quarterly", 1998, p. 855 ss., spec. p. 855 s.

Nel 2006 la previgente legislazione è stata codificata nella direttiva 2006/114/CE disciplinante la pubblicità sia ingannevole che comparativa[8], che rappresenta l'attuale riferimento normativo. Nel passaggio il legislatore ha provveduto a circoscrivere l'ambito di applicazione: mentre la direttiva 84/450 si applicava sia nei rapporti *business-to-consumers* che in quelli *business-to-business*, la direttiva 2006/114 si limita agli ultimi. A tutela dei consumatori, infatti, il legislatore comunitario ha nel frattempo predisposto un'altra specifica normativa contenuta essenzialmente nella direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali[9], sulla quale si tornerà *infra*.

Il legislatore comunitario ha dunque scelto di autorizzare la pubblicità comparativa e ciò per due ordini di motivi. Anzitutto nella convinzione che essa possa stimolare la concorrenza tra le imprese le quali, da un lato, potrebbero così essere indotte a migliorare i propri prodotti e a renderli più competitivi e, dall'altro lato, potrebbero vedere aumentare gli sbocchi nei mercati di tutti gli Stati membri. Inoltre, poiché costituisce una modalità per la messa in evidenza dei pregi dei prodotti comparati, essa può contribuire a una migliore informazione dei consumatori in modo che possano effettuare scelte più consapevoli[10].

Ai sensi della normativa in esame per pubblicità comparativa s'intende «qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente» (art. 2, lett. *c*, della direttiva 2006/114). Si tratta di una definizione ampia che comprende tutte le forme di pubblicità diretta, nella quale, cioè, si faccia riferimento a un concorrente o a un suo prodotto o servizio, sia nominandolo/i espressamente che rendendolo/i facilmente riconoscibile/i. Si noti che deve ritenersi ricompreso nella definizione riportata anche il mero riferimento

[8] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, in *GUUE* L 376 del 27 dicembre 2006, p. 21 ss.

[9] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss.

[10] Cfr. considerando 6 e 8 della direttiva 2006/114.

ad un tipo di prodotto che permette di identificare un numero ampio di concorrenti o di beni o servizi da essi offerti[11].

La Corte di giustizia è intervenuta fissando alcuni canoni interpretativi della definizione in parola i quali dovrebbero valere esclusivamente in relazione alla stessa definizione e non al fine di verificare la liceità della pubblicità comparativa. La nozione in esame ricomprende, infatti, un numero maggiore di pubblicità rispetto a quelle che poi superano il vaglio delle condizioni di liceità[12].

La definizione riportata richiede che la comparazione avvenga tra imprese (o relativi beni o servizi) concorrenti, e non tra imprese qualsiasi. La Corte di giustizia ha precisato che detto requisito è soddisfatto nel momento in cui esiste un certo grado di sostituibilità tra i beni o i servizi offerti, o tra almeno una parte della gamma dei beni o servizi offerti[13]. La nozione di concorrenza di cui alla definizione in esame deve peraltro intendersi in senso piuttosto ampio e non formale. Anzitutto, occorre considerare le caratteristiche concrete dei prodotti comparati e non limitarsi alla constatazione che essi appartengono o meno allo stesso tipo merceologico. Inoltre, è opportuno considerare l'immagine che l'operatore che effettua la pubblicità intende imprimere al proprio prodotto o servizio[14]. La Corte precisa peraltro che la verifica del rapporto di concorrenza deve effettuarsi considerando non soltanto lo stato attuale del mercato ma anche se tra i prodotti comparati esistono relazioni tali da far intravvedere che in futuro essi potranno considerarsi sostituibili[15]. Inoltre, questa verifica non deve limitarsi alle abitudini di consumo presenti in uno Stato membro, ma deve tener conto anche dell'evoluzione delle abitudini di consumo rilevate in altri Stati membri[16]. Si noti che questa interpretazione piuttosto ampia del grado di sostituibilità dei prodotti comparati

[11] Cfr. sentenza del 19 aprile 2007, causa C-381/05, *De Landtsheer Emmanuel*, in *Raccolta*, p. I-3115 ss., punti 18-22.

[12] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, del 30 novembre 2006, relative alla sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, punti 93 e 94.

[13] Sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punti 28-31.

[14] *Ivi*, punti 40 e 41.

[15] *Ivi*, punto 36. Sulla necessità di interpretare in maniera evolutiva le analisi di mercato, di cui alla sentenza in commento, v. G. Magri, *Pubblicità comparativa e prodotti a denominazione di origine*, in "Giurisprudenza Italiana", 2008, p. 580 ss., spec. p. 582 s.

[16] Sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punti 37-39.

rileva solo con riguardo alla definizione di pubblicità comparativa, al fine di verificare se, nel caso di specie, si rientri o meno in questa tecnica di *marketing*. Diversamente, la Corte ritiene che la medesima ampia interpretazione non debba per forza applicarsi nel momento in cui, al fine di determinare la liceità della pubblicità, si debba valutare in concreto il grado d'intercambiabilità dei prodotti o servizi comparati (sul punto v. *infra*)[17].

Si noti che la definizione riportata pone l'accento sull'individuazione, esplicita o implicita, di un concorrente o di un suo bene o servizio piuttosto che sulla comparazione tra gli stessi. Ciò potrebbe indurre a ritenere che a dispetto dell'aggettivo "comparativa" che la caratterizza, la pubblicità in esame possa prescindere da un confronto tra due o più prodotti o servizi o concorrenti, essendo sufficiente una mera individuazione degli stessi. Senonché a questa lettura sembrerebbe contrapporsi il contenuto di altre norme della direttiva in esame. Anzitutto, il considerando 6 laddove si esplicita che la pubblicità in esame contribuisce «a mettere oggettivamente in evidenza i pregi dei vari prodotti comparabili», e ciò non potrebbe avvenire se non ci fosse un confronto tra gli stessi. E, ancora più incisivamente, l'esplicita previsione, di cui all'art. 4 – che individua le condizioni di liceità della pubblicità comparativa – secondo cui la pubblicità comparativa «confront[a] beni e servizi» e «confront[a] obiettivamente una o più caratteristiche (...) di tali beni e servizi», oltre all'*incipit* della stessa norma («Per quanto riguarda il confronto»). La Corte di giustizia è intervenuta sul punto optando per l'interpretazione più ampia, inclusiva della mera identificazione senza la necessità di un raffronto tra prodotti o concorrenti[18]. Se così non fosse, afferma la Corte, la pubblicità che si limita a richiamare concorrenti o prodotti senza procedere a un raffronto sarebbe di per sé illecita[19]. E ciò contrasterebbe con un principio fondamentale enunciato più volte dalla stessa Corte, per cui le condizioni imposte alla pubblicità comparativa devono

[17] *Ivi*, punti 44-49.

[18] Sentenza del 25 ottobre 2001, causa C-112/99, *Toshiba Europe*, in *Raccolta*, p. I-7945 ss., punti 31-40. In argomento v. S. Fletcher-P. Fussing-A. Indraccolo, *Comparisons and Conclusions*, cit., p. 573.

[19] Punto 33 della sentenza citata nella nota precedente.

intrepretarsi nel senso più favorevole a questa[20]. Una pubblicità comparativa che non effettui un confronto può semmai porre un problema con riguardo alla liceità della stessa (sul punto v. *infra*).

Il richiamato principio per cui le condizioni imposte alla pubblicità comparativa devono interpretarsi nel senso a essa più favorevole è fatto risalire sia al testo che alle finalità della direttiva. In particolare, nel considerando 8 si legge che «È opportuno definire un concetto generale di pubblicità comparativa per includere tutte le forme della stessa». Sempre dalla lettura dei considerando si evince che date le opportunità che questa tecnica di *marketing* offre, nel favorire la concorrenza e anche nel tutelare i consumatori, sia opportuna una lettura quanto più benevola.

Le condizioni di liceità della pubblicità comparativa

A fronte della diffidenza di diversi Stati membri verso la pubblicità comparativa, il legislatore comunitario ha deciso di imporre una regolamentazione piuttosto rigorosa per quanto concerne le condizioni di liceità della stessa. La pratica comparativa porta, infatti, con sé pericoli di denigrazione e di sfruttamento del concorrente, oltre che il rischio di ingannare il consumatore. Pertanto, per essere lecita essa deve rispettare una serie di requisiti esaustivamente indicati all'art. 4 della direttiva 2006/114, che possono essere così sinteticamente individuati: oltre a non essere ingannevole, essa deve mettere a confronto beni omogenei, deve essere oggettiva e verificabile, non deve causare denigrazione o confusione tra i concorrenti, e non può trarre vantaggio dalla notorietà dell'avversario. Tali condizioni hanno natura cumulativa per cui basta la violazione di una di esse per rendere illecita la pubblicità. Su queste condizioni ha avuto modo di pronunciarsi più volte la Corte di giustizia in occasione di una serie di rinvii pregiudiziali – taluni riguardanti peraltro la pubblicità di alimenti – fornendo una serie di indicazioni fondamentali per l'interprete.

[20] V. sentenze *Toshiba Europe*, cit., punto 37; dell'8 aprile 2003, causa C-44/01, *Pippig Augenoptik*, in *Raccolta*, p. I-3095 ss., punto 42; del 19 settembre 2006, causa C-356/04, *Lidl Belgium*, in *Raccolta*, p. I-8501 ss., punto 22; del 18 novembre 2010, causa C-159/09, *Lidl*, in *Raccolta*, p. I-11761 ss., punto 38.

Prima di procedere all'esame del contenuto delle diverse condizioni di liceità è opportuno precisare che, come esplicitato dall'art. 8, par. 1, 2° comma, l'armonizzazione delle condizioni operata deve ritenersi esaustiva, per cui i legislatori e i giudici nazionali non possono subordinare l'impiego di tale mezzo pubblicitario ad altre condizioni che quelle stabilite nella direttiva 2006/114[21]. Ciò è conforme alla volontà di uniformare «le disposizioni essenziali che disciplinano la forma e il contenuto della pubblicità comparativa» (considerando 6) al fine di raggiungere gli obiettivi che essa si prefigge.

Il confronto deve riguardare beni o servizi omogenei

Ai sensi della lett. *b*) dell'art. 4 la pubblicità comparativa, per essere lecita, deve confrontare «beni o servizi che soddisfano gli stessi bisogni o si propongono gli stessi obiettivi». Ciò significa, nelle parole della Corte, che deve trattarsi di prodotti omogenei o che, comunque, presentino un sufficiente grado di intercambiabilità[22]. Non è dunque necessario che i prodotti o servizi confrontati siano identici o che appartengano alla stessa categoria merceologica, è sufficiente che siano intercambiabili agli occhi del consumatore.

Il confronto deve peraltro basarsi sempre su beni o servizi dei diversi concorrenti e non deve essere semplicemente un raffronto tra concorrenti che non si ricolleghi a beni o servizi da essi offerti[23].

---

[21] Cfr. sentenze *Pippig Augenoptik*, cit., punto 44, e *Lidl*, cit., punto 22.

[22] V. sentenze *Lidl Belgium*, cit., punto 26; *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punto 44; *Lidl*, cit., punto 25. G. Anagnostaras, *The application of the harmonised standards on comparative advertising: some recent developments*, in "European Law Review", 2007, p. 246 ss., spec. p. 252 s., rileva come il criterio dell'intercambiabilità sia sorto nell'ambito della politica della concorrenza, in particolare dal divieto di abuso di posizione dominante, e la Corte di giustizia nelle sentenze in esame abbia tentato di trasporlo anche nel campo della pubblicità comparativa. L'Autore auspica però un maggiore rigore nell'interpretazione di questo requisito nell'ambito della pubblicità comparativa, piuttosto che in quello della concorrenza, alla luce del fatto che nella prima «homogeneity serves (...) the interests of consumer protection, while the determination of the product market for the assessment of dominance aims primarily at safeguarding the freedom of commercial conduct».

[23] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano, del 29 marzo 2006, relative alla sentenza *Lidl Belgium*, punto 30.

Questa affermazione non contrasta con quanto detto *supra* in riferimento all'interpretazione della definizione di pubblicità comparativa nella quale rientrano anche le ipotesi di mera identificazione di prodotti, servizi o concorrenti, senza una effettiva comparazione degli stessi. La definizione di pubblicità comparativa è, infatti, da intendersi come maggiormente comprensiva rispetto alle condizioni di liceità, in quanto si possono avere casi che, pur qualificandosi come ipotesi che rientrano nella definizione, sono da considerarsi illeciti in quanto non soddisfano le condizioni di cui all'art. 4[24].

Nel caso di prodotti alimentari, il fatto che pur avendo la stessa denominazione essi possano essere costituiti da ingredienti diversi, avere una differente origine, essere prodotti secondo metodi diversi o avere un gusto diverso potrebbe rappresentare un ostacolo al considerarli come prodotti intercambiabili. Senonché la Corte di giustizia nella sentenza *Lidl* ha affermato che queste circostanze non devono rappresentare un ostacolo alla possibilità di effettuare delle comparazioni tra alimenti[25]. Ciò in virtù del già enunciato principio ai sensi del quale le condizioni imposte alla pubblicità comparativa devono intendersi nel senso a essa più favorevole. Infatti, in questi casi non consentire il raffronto finirebbe per restringere la possibilità di effettuare la comparazione ai soli prodotti identici e, dunque, per limitare fortemente tale tecnica di *marketing* in campo alimentare.

Un ulteriore problema postosi con riguardo al rispetto della condizione di omogeneità concerne la questione della comparazione effettuata sulla base di assortimenti di prodotti. In tale caso, infatti, non si ha propriamente un raffronto tra beni omogenei ma una comparazione tra dati più generali. La Corte di giustizia nella sentenza *Lidl Belgium* ha affermato che, tenendo conto del principio per cui le condizioni imposte alla pubblicità comparativa

[24] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi relative alla sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punti 93-94.

[25] Punti 37-40. Per un commento alla sentenza v., fra gli altri, C. Binet, *Arrêt «Lidl»: les critères pris en compte pour examiner la licéité d'une publicité comparative*, in "Journal du Droit Européen", 2011, p. 34 ss.; F. Gencarelli, *Il caso «Lidl»: come valutare la liceità di una pubblicità comparativa di prodotti alimentari*, in "Rivista di Diritto Alimentare", 2011, p. 1 ss.; L. González Vaqué, *The ECJ Issues a Ruling Regarding Comparative Advertising Relating to the Pricing of Food Products Marketed by Competing Retail Chains*, in "European Food and Feed Law Review", 2012, p. 91 ss.

devono intendersi nel senso più favorevole a questa, non possa escludersi una comparazione tra assortimenti di beni a patto però che questi assortimenti siano costituiti da singoli prodotti che soddisfino il requisito della omogeneità[26].

Pertanto, la condizione in parola risulta soddisfatta in quelle pubblicità tipicamente effettuate dai grandi magazzini che vendono anche e soprattutto prodotti alimentari, le quali confrontano l'andamento dei prezzi tra diversi concorrenti e, quindi, l'ammontare del possibile risparmio se si facessero gli acquisti presso l'operatore che effettua la pubblicità. Anzi, la Corte stessa plaude questo tipo di *marketing* che compara il livello generale dei prezzi perché può risultare più utile per il consumatore rispetto a un'informazione che compara solo singoli prodotti, in quanto gli permette di scegliere il supermercato dove fare acquisti a prezzi più vantaggiosi[27].

Ci si chiede se nell'interpretazione di questa condizione possano valere i rilievi effettuati dalla Corte di giustizia nel momento in cui essa ha interpretato il concetto di sostituibilità fra prodotti al fine di determinare la sussistenza del requisito della concorrenza, di cui alla definizione di pubblicità comparativa. Si è già detto che la Corte ha precisato che i criteri per accertare l'esistenza di un rapporto di concorrenza ai sensi della definizione di cui all'art. 2, lett. *c*), non sono identici a quelli per verificare se il confronto soddisfi la condizione di cui all'art. 4, lett. *b*). Ciò in quanto quest'ultima «richiede una valutazione individuale e concreta dei prodotti oggetto specifico del confronto nel messaggio pubblicitario al fine di concludere eventualmente per una loro effettiva sostituibilità», mentre per determinare la sussistenza di un rapporto di concorrenza è sufficiente verificare se i beni che le imprese offrono

[26] Punto 39. Per un commento alla sentenza v., in particolare, G. Magri, *Pubblicità comparativa e diritto del consumatore a ricevere informazioni veritiere*, in "Giurisprudenza Italiana", 2007, p. 2168 ss., e L. Van Bunnen, *La publicité comparative sous le régime du droit communautaire*, in "Revue Critique de Jurisprudence Belge", 2007, p. 557 ss.

[27] Sentenza *Lidl Belgium*, cit., punto 35. La pubblicità che compara assortimenti di prodotti, così come quella che compara prodotti che hanno la stessa denominazione ma che presentano caratteristiche diverse, può ulteriormente porre un problema con riguardo al rispetto della condizione di verificabilità di cui alla lett. *c)* dell'art. 4 e al divieto di pubblicità ingannevole, sui quali si tornerà *infra*.

«presentino, in linea generale, una certa intercambiabilità»[28]. Tuttavia, pur non considerandoli identici, la stessa Corte ammette che anche per l'interpretazione della condizione di cui alla lett. *b*) dell'art. 4 si possono applicare i criteri stabiliti per l'individuazione della sussistenza del rapporto di concorrenza[29]. Pertanto, al fine di determinare se tra i prodotti comparati esiste un sufficiente grado di intercambiabilità si richiamano le considerazioni già riportate *supra*: occorre valutare non solo lo stato attuale del mercato e delle abitudini di consumo, ma anche le loro possibili evoluzioni, e nel fare ciò si deve tenere conto anche dei possibili cambiamenti delle abitudini di consumo di cui agli altri Stati membri[30]. Inoltre, è opportuno considerare le caratteristiche concrete dei prodotti che la pubblicità intende promuovere e l'immagine che l'operatore pubblicitario vuole imprimere al prodotto o servizio[31].

La sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, dalla quale emergono le valutazioni sopra riportate, aveva a oggetto la comparazione tra una birra prodotta secondo un metodo particolare e lo *champagne*. Pur spettando al giudice nazionale verificare se i prodotti comparati presentino un sufficiente grado di intercambiabilità, si può comunque registrare una certa apertura della Corte in tal senso. Ciò conferma l'ampia interpretazione che la Corte dà della condizione di omogeneità. Altre sono le condizioni sulle quali si misura in sostanza la liceità della pubblicità comparativa. Ci si riferisce in particolare alle lett. *a*) e *c*) dell'art. 4 volte a garantire che il confronto si svolga in modo corretto e vantaggioso per i consumatori.

[28] Sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punti 47 e 49.

[29] *Ivi*, punto 48.

[30] *Ivi*, punti 36-39.

[31] *Ivi*, punti 40 e 41. Come afferma l'Avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni relative alla sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punto 82, «Se l'operatore pubblicitario presenta lui stesso il suo prodotto come valida alternativa a quello dell'altra impresa cui la pubblicità si riferisce, anche se in ipotesi appartenente ad un tipo merceologico diverso, dovrà a mio avviso presumersi l'esistenza di un rapporto di concorrenza (...) a meno che non si possa ragionevolmente escludere, alla luce in particolare della natura, delle caratteristiche, della destinazione e del prezzo relativo dei prodotti, ogni rischio di un trasferimento di clientela in favore del prodotto pubblicizzato».

Il confronto deve essere obiettivo e vertere su elementi pertinenti e verificabili

La lett. *c*) dell'art. 4 impone che il confronto su beni o servizi avvenga in maniera obiettiva e che riguardi «una o più caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative, compreso eventualmente il prezzo».

Anzitutto, dunque, il confronto tra beni o servizi deve essere obiettivo. Ciò implica che le caratteristiche dei prodotti o dei servizi comparati siano «di natura tale da poter essere confrontate in maniera equa e imparziale»[32]. Pertanto, il paragone deve riguardare qualità oggettivamente rilevabili, e non caratteristiche il cui giudizio può variare da persona a persona[33].

Oltre all'obiettività, l'art. 4, lett. *c*), richiede che il confronto verta su caratteristiche essenziali, pertinenti, rappresentative e verificabili. I primi tre aggettivi hanno lo stesso significato: stanno, infatti, tutti a indicare che la comparazione non deve vertere su aspetti insignificanti, marginali[34].

La verificabilità è invece un aspetto più complesso che ha dato origine a diversi dubbi interpretativi. Si può senz'altro affermare che un messaggio pubblicitario è verificabile solo se mette i suoi destinatari in grado di identificare i beni o i servizi comparati[35]. Si pone però la questione se ciò debba avvenire in occasione della pubblicità, la quale dunque dovrebbe menzionare tutti gli elementi essenziali del confronto così da permettere ai destinatari del messaggio di verificarne immediatamente la correttezza, oppure se

[32] V. conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano relative alla sentenza *Lidl Belgium*, cit., punto 44.

[33] Come esemplificato sia dall'Avvocato generale Léger nelle conclusioni, dell'8 febbraio 2001, relative alla sentenza *Toshiba Europe*, punto 51, sia dall'Avvocato generale Tizzano nelle conclusioni relative alla sentenza *Lidl Belgium*, cit., punti 44 e 45, l'affermazione per cui un prodotto è più bello o è migliore di un altro risponderebbe a una valutazione soggettiva e, pertanto, non sarebbe conforme al requisito di cui alla lett. *c)* dell'art. 4.

[34] Cfr. H.-W. Micklitz, *Unfair Commercial Practices and Misleading Advertising*, in H.-W. Micklitz-N. Reich-P. Rott (eds.), *Understanding EU Consumer Law*, Antwerp-Oxford-Portland, 2009, p. 61 ss., spec. p. 103.

[35] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano relative alla sentenza *Lidl Belgium*, cit., punti 47-50.

ciò possa avvenire anche in un momento successivo[36]. Nella prima ipotesi la pubblicità dovrebbe analiticamente indicare tutti i prodotti comparati con le relative caratteristiche oggetto del confronto. Com'è stato giustamente osservato ciò comporterebbe però un grado di dettaglio e di completezza che specie nelle comparazioni che riguardano molti prodotti, come quelle relative all'andamento generale dei prezzi, finirebbe per rendere irrealizzabile l'effettuazione di una pubblicità comparativa[37]. Inoltre, come già visto, rientra nella definizione di pubblicità comparativa di cui all'art. 2, lett *c*), sia l'individuazione di beni o servizi esplicita che quella implicita.

Perché il requisito della verificabilità sia rispettato deve dunque ritenersi sufficiente che la pubblicità indichi dove e come gli elementi sui quali la comparazione si basa possano essere agevolmente individuati dal destinatario al fine di permettergli di verificare o, se questi non ha la competenza, di far verificare da terzi l'esattezza delle informazioni riportate[38]. Si noti che non si può ritenere che il requisito in parola sia rispettato quando è solo nella fase di un eventuale procedimento giudiziario o amministrativo che l'acquisizione dei dati è possibile. Gli elementi della comparazione devono, infatti, poter essere accessibili indipendentemente dall'instaurazione di una fase contenziosa[39].

Si noti, peraltro, che ciò che deve potersi verificare sono le caratteristiche di tutti i beni di tutti gli operatori confrontati. Da ciò deve discendere che l'operatore che effettua la pubblicità deve rendere accessibili non solo i dati riguardanti i propri prodotti ma anche quelli dei concorrenti oggetto del confronto. Inoltre, questi devono essere aggiornati[40].

I beni e le caratteristiche confrontati devono poter essere non solo agevolmente, ma anche precisamente individuati. La Corte di giustizia lo ha precisato nella sentenza *Lidl* concernente il raffronto tra i prezzi praticati da due diversi supermercati in ordine a diversi

[36] In argomento v. G. Anagnostaras, *The application of the harmonised standards*, cit., p. 254 ss.

[37] Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano relative alla sentenza *Lidl Belgium*, cit., punti 52-54.

[38] V. sentenza *Lidl Belgium*, cit., punto 74.

[39] *Ivi*, punto 71.

[40] Sulle difficoltà nell'aggiornamento di un elemento incostante come il prezzo v. R. Angelini, *Oggetto e limiti del confronto nella pubblicità comparativa*, in "Europa e Diritto Privato", 2004, p. 644 ss., spec. p. 651 s.

prodotti individuati secondo una menzione generica, ritenendo che se i supermercati confrontati vendono più prodotti in grado di corrispondere alla designazione menzionata nella pubblicità, l'individuazione precisa dei beni diventa impossibile[41]. Pertanto siffatta pubblicità risulta illecita per mancanza del requisito della verificabilità.

La possibilità di indicare il marchio, la denominazione commerciale o altro segno distintivo del concorrente

Per poter effettuare una pubblicità comparativa è talvolta indispensabile indicare il marchio, la denominazione commerciale o altro segno distintivo di un concorrente[42]. La direttiva 2006/114 non osta a tale possibilità purché siano rispettate talune condizioni appositamente individuate nell'art. 4, al fine di evitare ipotesi di concorrenza sleale. La comparazione, pertanto, allorquando richiami un marchio, una denominazione commerciale o altro segno distintivo di un concorrente non deve: causare discredito o denigrazione degli stessi (lett. *d*); permettere all'operatore pubblicitario di trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà del concorrente (lett. *f*); rappresentare un bene o servizio come imitazione o contraffazione di altri beni o servizi protetti (lett. *g*); creare confusione (lett. *h*)[43].

La Corte di giustizia ha avuto modo di interpretare in particolare talune di queste condizioni di liceità. Anzitutto la lett. *d*) con riguardo alle ipotesi di discredito o denigrazione, escludendo che alcune pratiche tipicamente utilizzate nella comparazione possano considerarsi illecite in virtù di questa condizione. La Corte ha pertanto affermato che il confronto che verte sui prezzi non comporta discredito o denigrazione del concorrente più costoso, neppure se l'operatore pubblicitario ha scelto di comparare proprio i prodotti per i quali esistono le differenze maggiori. Rientra nell'esercizio della libertà economica dell'operatore pubblicitario

[41] Punti 63-64.

[42] Cfr. considerando 14 della direttiva 2006/114.

[43] Che la pubblicità comparativa non debba ingenerare confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente è ulteriormente ribadito dall'art. 6, par. 2, lett. *a)*, della direttiva 2005/29.

scegliere i prodotti da comparare, così come decidere la frequenza nella diffusione del messaggio pubblicitario[44].

La Corte è altresì intervenuta nell'interpretazione della lett. *f)* dell'art. 4 che proibisce quelle comparazioni per effetto delle quali l'operatore pubblicitario trae un indebito vantaggio dalla notorietà del concorrente connessa al marchio, alla denominazione commerciale o ad altro segno distintivo dello stesso, oltre che, come si vedrà *infra*, alle denominazioni d'origine[45].

Il rischio che l'operatore pubblicitario finisca per appropriarsi di parte della notorietà del concorrente è però nella logica della pubblicità comparativa. Si consideri, infatti, che l'operatore che effettua la pubblicità è spesso un'impresa meno nota che vuol confrontarsi con una più nota e non viceversa[46]. Ciò che la norma in esame intende proibire è solo l'"indebito" vantaggio che l'operatore pubblicitario può trarre. Cosa che avviene nell'ipotesi in cui la pubblicità sia effettuata al solo scopo di trarre vantaggio dalla notorietà del concorrente. Ciò si ha, ad esempio, nel caso della pubblicità parassitaria quando l'operatore pubblicitario identifica il concorrente, o suoi prodotti o servizi, indicando semplicemente che si tratta di prodotti equivalenti ai propri. Oppure quando il riferimento al concorrente non è necessario ai fini dell'informazione circa le caratteristiche dei beni confrontati[47].

Come emerge dal considerando 15 della direttiva 2006/114 l'utilizzazione del marchio, della denominazione commerciale o di altri segni distintivi del concorrente deve ritenersi possibile solo se ha come scopo quello di effettuare distinzioni e mettere in rilievo le differenze. Pertanto, si deve ritenere che il riferimento a essi

[44] Sentenza *Pippig Augenoptik*, cit., punti 80 e 81. Come rilevato da R. Angelini, *Oggetto e limiti del confronto*, cit., p. 653, l'esito della sentenza in oggetto non stupisce in quanto «non poteva infatti pretendersi che sull'altare della tutela del concorrente venissero sacrificate (...) la veridicità dei contenuti del messaggio o (...) la libertà di iniziativa economica dell'impresa inserzionista».

[45] Come sottolinea H.-W. Micklitz, *Unfair Commercial Practices*, cit., p. 105, la condizione di liceità in esame «is intended for the protection of trademarks rather than for the liberalization of comparative advertising».

[46] Come sottolineano P. Spink-R. Petty, *Comparative Advertising in the European Union*, cit., p. 863, il vero scopo della pubblicità comparativa «is to capitalise on the good name of a competitor».

[47] V. conclusioni dell'Avvocato generale Léger relative alla sentenza *Toshiba Europe*, cit., punto 85.

deve essere ammesso solo se non si possa altrimenti effettuare la comparazione[48].

La Corte di giustizia ha precisato che la comparazione crea un indebito vantaggio nel momento in cui, tenendo in considerazione la presentazione della pubblicità e la natura dei destinatari del messaggio, si accerti che il pubblico finisce per trasferire la reputazione dei prodotti del concorrente a quelli dell'operatore pubblicitario[49]. A giudizio di chi scrive si tratta di un'affermazione lacunosa in quanto, se risulta accertato che nella comparazione si evidenziano i pregi del prodotto o servizio pubblicizzato rispetto a quello del concorrente più noto, l'operatore pubblicitario non trae un indebito vantaggio anche se il pubblico dovesse trasferire la reputazione di uno all'altro. Anzi, risponde alla logica della pubblicità comparativa l'obiettivo di far sì che i consumatori pensino che il prodotto pubblicizzato sia all'altezza, anzi, sia migliore, di quello del concorrente confrontato. Essenziale è però che si evidenzino i pregi e/o i difetti dei prodotti comparati.

Con riguardo al divieto di cui alla lett. *g*) ai sensi della quale la pubblicità comparativa non deve rappresentare un bene o un servizio come imitazione o contraffazione di beni o servizi protetti da un marchio o da una denominazione commerciale depositati, la Corte di giustizia ha precisato il contenuto della fattispecie. Anzitutto, essa non riguarda solo le ipotesi di contraffazione, ma più in generale ogni forma d'imitazione o riproduzione[50]. Inoltre, è da dire che detto divieto non riguarda le ipotesi in cui l'operatore pubblicitario affermi che il suo prodotto ha una caratteristica uguale a quella di un prodotto tutelato da un marchio[51]. Ciò che la norma intende vietare sono, invece, le ipotesi in cui l'operatore pubblicitario affermi, implicitamente o esplicitamente, il fatto che il suo prodotto o servizio, o una caratteristica essenziale dello stesso, costituisce un'imitazione o una riproduzione del prodotto o servizio protetto[52].

---

[48] *Ivi*, punto 101.

[49] Sentenza *Toshiba Europe*, cit., punto 60.

[50] Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2009, causa C-487/07, *L'Oréal e a.*, in *Raccolta*, p. I-5185 ss., punto 73.

[51] Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, del 10 febbraio 2009, relative alla sentenza *L'Oréal e a.*, punto 85.

[52] Sentenza *L'Oréal e a.*, cit., punti 75 e 76. Come osservato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni relative alla sentenza in esame, cit., punto 84, «la fattispecie vietata sarà integrata (...), ad esempio, oltre che in caso di esplicita

La comparazione per i prodotti che hanno una denominazione di origine

La lett. *e*) dell'art. 4 stabilisce che, per esser lecita, la pubblicità che compari «prodotti recanti denominazione di origine, si riferisca in ogni caso a prodotti aventi la stessa denominazione». Come emerge dal considerando 12, il fine è quello di tutelare i prodotti alimentari che recano una denominazione di origine e che sono tutelati in virtù del regolamento (CE) n. 510/2006[53]. L'art 13, par. 1, del regolamento citato stabilisce in particolare che le denominazioni registrate devono essere tutelate «contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta».

Il dato letterale della lett. *e*) sembrerebbe sufficientemente chiaro da non lasciare dubbi circa l'interpretazione che vede l'impossibilità di comparare prodotti che hanno una denominazione di origine con prodotti che non ce l'hanno[54]. La Corte di giustizia è giunta invece a conclusioni diverse per effetto di una lettura congiunta con la successiva lett. *f*) ai sensi della quale l'operato-

---

ammissione dell'imitazione o della riproduzione del prodotto altrui protetto da un marchio, in caso di uso, a proposito del prodotto dell'operatore pubblicitario, di formule quali "tipo" o "stile" seguite da tale marchio». Sulla difficoltà di distinguere tra le due fattispecie v. C. Morcom, *L'Oréal v Bellure – Who Has Won?*, in "European Intellectual Property Review", 2009, p. 627 ss., spec. p. 632.

[53] Regolamento del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006, p. 12 ss.

[54] Cfr. S.M. Carbone, *La pubblicità comparativa nel quadro delle recenti metamorfosi del codice civile*, in "Contratto e Impresa. Europa", 2001, p. 207 ss., spec. p. 220, e P. Mengozzi, *L'informazione commerciale nel diritto comunitario*, *ivi*, 1996, p. 576 ss., spec. p. 592. In senso critico avverso il divieto di effettuare pubblicità comparative tra prodotti con denominazione di origine e prodotti che ne sono privi, in quanto si tratterebbe di una misura protezionistica e discriminatoria, v. M. Fusi, *Pubblicità comparativa e denominazioni d'origine*, in "Il Diritto Industriale", 2007, p. 393 ss., spec. p. 394 s.; M. Fusi-P. Testa-P. Cottafavi, *Le nuove regole per la pubblicità comparativa*, Milano, 2000, p. 280; V. Meli, *La pubblicità comparativa fra vecchia e nuova disciplina*, in "Giurisprudenza Commentata", 1999, p. 267 ss., spec. p. 288; P. Spink-R. Petty, *Comparative Advertising in the European Union*, cit., p. 864 s.

re pubblicitario non deve trarre «indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa (...) alle denominazioni di origine di prodotti concorrenti». Per la Corte, l'effetto utile dell'ultima norma risulterebbe compromesso se fosse vietato comparare prodotti che hanno una denominazione di origine con prodotti che ne sono privi[55]. Di nuovo la Corte applica il principio secondo cui le condizioni di liceità devono interpretarsi nel senso più favorevole alla pubblicità comparativa.

Tuttavia, non si ritiene di poter condividere la posizione della Corte per due ordini di motivi. Anzitutto per il dato letterale di cui alla lett. *e*) che sembra sufficientemente chiaro da escludere siffatti confronti. Inoltre, l'effetto utile della successiva lett. *f*) non risulterebbe compromesso da questa lettura in quanto la norma può benissimo applicarsi ai confronti operati tra prodotti che possiedono una denominazione di origine. Essa starebbe pertanto ad indicare che nella comparazione tra questi prodotti quello meno noto non deve trarre indebitamente vantaggio dalla popolarità dell'altro. L'interpretazione della Corte finisce semmai per compromettere l'effetto utile della lett. *e*), in quanto consentire la comparazione tra prodotti con denominazione di origine e prodotti che non ce l'hanno equivale a far perdere ogni significato alla norma in parola.

La pubblicità non deve essere ingannevole

Oltre a rispettare le condizioni di liceità esaustivamente individuate – viste nei paragrafi precedenti – la pubblicità comparativa per essere lecita deve altresì, come ogni forma di pubblicità, non essere ingannevole. L'art. 4, lett. *a*), richiama la nozione d'ingannevolezza come enunciata nella stessa direttiva 2006/114 e nella direttiva 2005/29 sulle pratiche commerciali sleali la quale può trovare applicazione nei casi oggetto del presente studio in quanto la pubblicità si configura senz'altro come una pratica commerciale[56]. Come

[55] Sentenza *De Landtsheer Emmanuel*, cit., punti 66-72. In senso critico avverso la sentenza v. M. Fusi, *Pubblicità comparativa e denominazioni d'origine*, cit., p. 395 ss.

[56] Ai sensi dell'art. 2, lett. *e)*, della direttiva 2005/29 per pratica commerciale s'intende «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un

già accennato, le due direttive hanno un campo d'applicazione diverso: la 2006/114 riguarda i rapporti *business-to-business* (B2B), mentre la 2005/29 i rapporti *business-to consumers* (B2C). Le due direttive presentano una nozione d'ingannevolezza analoga anche se non del tutto coincidente che si sovrappone ma non si contraddice. Considerando che la lett. *a*) dell'art. 4 richiama entrambe le direttive, se ne deve concludere, ai fini della determinazione dell'eventuale ingannevolezza di una pubblicità comparativa, che tutte e due sono rilevanti.

Dalla lettura combinata dell'art. 2, lett. *b*), della direttiva 2006/114 e dell'art. 6, par. 1, della direttiva 2005/29 risulta che una pubblicità è ingannevole[57] quando induce in errore o è in grado di indurre in errore le persone alle quali è rivolta e, dato questo carattere ingannevole, è idonea a falsare il comportamento economico delle persone alle quali è rivolta, spingendole a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbero preso, oppure, proprio per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente.

Pertanto, per concludere che una pubblicità è ingannevole occorre considerare due elementi: il contenuto potenzialmente ingannevole del messaggio pubblicitario, e l'impatto che esso ha avuto o potrebbe avere sul processo decisionale dei consumatori, ed eventualmente se esso possa essere lesivo della concorrenza[58].

Con riguardo al contenuto del messaggio pubblicitario, l'art. 3 della direttiva 2006/114 precisa che occorre considerare tutti gli elementi dello stesso, che sono in particolare riconducibili a tre categorie: le caratteristiche del bene o servizio pubblicizzato; il prezzo e le condizioni di vendita; le caratteristiche dell'operatore pubblicitario[59]. Sempre con riguardo al contenuto, occorre considerare anche la direttiva 2005/29 nella quale si precisa altresì che l'ingannevolezza del messaggio può derivare sia da una azione

professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori».

[57] L'art. 6, par. 1, della direttiva 2005/29 non menziona la pubblicità, ma è dedicato, più in generale, alle azioni ingannevoli, tra le quali, come già detto, è compresa la pubblicità.

[58] Cfr. S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2010^2, p. 283 s.

[59] Sul punto v. E. Adobati, *Regime giuridico della pubblicità*, in N. Parisi-D. Rinoldi (a cura di), *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, 2007^2, p. 125 ss., spec. p. 131 ss.

(art. 6), intesa come pratica che contiene informazioni false, sia da una omissione di informazioni rilevanti (art. 7). Quest'ultima si configura altresì, ai sensi dell'art. 7, par. 2, quando il professionista occulti o presenti «in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti».

Per quanto concerne il secondo elemento della nozione d'ingannevolezza, mentre la direttiva 2005/29, dato il suo ambito di applicazione limitato ai rapporti B2C, richiede che venga valutato l'effetto dell'ingannevolezza sulle decisioni di natura commerciale dei consumatori, la direttiva 2006/114, che si applica nei rapporti B2B, richiede che si valuti, oltre all'effetto sulle persone (anche giuridiche) alle quali il messaggio è rivolto, anche la possibile lesione di un concorrente.

Nel valutare l'eventuale effetto del messaggio pubblicitario occorre considerare le persone alle quali esso è rivolto. Se il messaggio è indirizzato ad un pubblico specializzato, occorrerà tenere presente come parametro di riferimento il soggetto dotato di particolari conoscenze tecniche che lo rendono in grado di discernere maggiormente circa l'ingannevolezza. All'opposto, se il messaggio è indirizzato, o comunque può raggiungere, dei minori di età, occorrerà considerare l'inesperienza degli stessi e le maggiori difficoltà che essi possono avere nel decifrare l'eventuale ingannevolezza del messaggio. Negli altri casi occorre fare riferimento alla nozione di consumatore medio come elaborata dalla Corte di giustizia, e poi confluita nel considerando 18 della direttiva 2005/29, per cui occorre prendere in considerazione le aspettative e le reazioni tipiche «di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto»[60].

L'art. 4, lett. *a*), nell'individuare il concetto d'ingannevolezza fa espresso riferimento, oltre alle norme considerate, anche all'art. 8, par. 1, della stessa direttiva 2006/114. Tale norma consta di due commi di cui il 1° autorizza gli Stati membri ad adottare, in materia di pubblicità ingannevole, normative più severe e restrittive e ciò con lo scopo di garantire una maggiore tutela a favore

[60] Cfr. sentenze del 6 luglio 1995, causa C-470/93, *Mars*, in *Raccolta*, p. I-1923 ss., punto 24; del 16 luglio 1998, causa C-210/96, *Gut Springenheide and Tusky*, in *Raccolta*, p. I-4657 ss., punti 31 e 37; del 13 gennaio 2000, causa C-220/98, *Estée Lauder*, in *Raccolta*, p. I-117 ss., punto 30; del 10 settembre 2009, causa C-446/07, *Severi*, in *Raccolta*, p. I-8041 ss., punto 61.

dei professionisti e dei concorrenti. Mentre il 2° comma, come già accennato, esclude che gli stessi possano introdurre norme più restrittive in materia di pubblicità comparativa. Si pone quindi il problema se il riferimento operato dalla lett. *a*) dell'art. 4 all'art. 8, par. 1, debba intendersi nel senso che in presenza di una comparazione il 2° comma esclude l'applicazione del 1°, con la conseguenza che nel caso di pubblicità comparativa gli Stati non possano adottare una nozione più severa di ingannevolezza oppure se, al contrario, il concetto di ingannevolezza, applicabile anche nell'ipotesi di una comparazione, possa essere anche quello eventualmente più severo di cui alla legislazione nazionale. Si rinvengono elementi a favore sia dell'una che dell'altra interpretazione. A sostegno della seconda – per cui anche in presenza di una comparazione si possono applicare eventuali norme nazionali più rigorose in materia di ingannevolezza – fa anzitutto propendere la considerazione che, se così non fosse, non avrebbe senso il rinvio operato all'art. 8, par. 1: se il legislatore comunitario avesse voluto escludere siffatta interpretazione non avrebbe introdotto nella lett. *a*) dell'art. 4 alcun riferimento all'art. 8 e si sarebbe limitato alla nozione di ingannevolezza di cui alle norme precedentemente considerate. Inoltre, tale interpretazione risponderebbe all'esigenza di evitare che ai professionisti e concorrenti sia garantita, nei casi di comparazione e solo in questi, una minore tutela dall'eventuale ingannevolezza del messaggio pubblicitario[61]. Si consideri altresì che l'interpretazione che consente di applicare anche alla pubblicità comparativa norme nazionali in tema di pubblicità ingannevole più restrittive riuscirebbe meglio a conciliare i due obiettivi della direttiva: la tutela degli operatori economici rispetto alla pubblicità ingannevole, da un lato, e la fissazione di condizioni tassative per la pubblicità comparativa, dall'altro lato[62]. A questa lettura si contrappongono però altre valide considerazioni. La prima è quella per cui essa porterebbe con sé il rischio di difformità applicative tra i diversi Stati membri, effetto che la direttiva in esame mira invece a scongiurare e che, anzi, è alla base dell'armonizzazione della disciplina della pubblicità comparativa. In secondo luogo, detta interpretazione non risulterebbe conforme al principio fondamentale, più volte

[61] V. conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano, del 12 settembre 2002, relative alla sentenza *Pippig Augenoptik*, punto 42.

[62] *Ivi*, punto 46.

ribadito dalla Corte di giustizia, secondo cui le condizioni poste alla pubblicità comparativa devono interpretarsi nel senso a essa più favorevole. Proprio sulla base di quest'ultima considerazione la stessa Corte ha deciso di aderire all'interpretazione che fa prevalere le esigenze dell'uniformità applicativa, affermando esplicitamente che «le disposizioni nazionali più restrittive in materia di tutela contro la pubblicità ingannevole non possono essere applicate alla pubblicità comparativa»[63].

Per quanto concerne l'interpretazione della lett. *a*) dell'art. 4 nelle ipotesi di pubblicità di prodotti alimentari, rilevano le già citate sentenze *Lidl Belgium* e *Lidl*.

Con riguardo all'eventuale ingannevolezza della comparazione tra diversi assortimenti di prodotti viene in rilievo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia nella sentenza *Lidl Belgium* che, come già accennato, concerneva il caso della comparazione del livello generale dei prezzi tra due grandi magazzini effettuata sulla base di un campione di prodotti. La Corte ha affermato che questo tipo di pubblicità è da considerarsi ingannevole nel momento in cui si dovesse accertare – e questo è naturalmente compito del giudice nazionale – che la decisione d'acquisto di un numero significativo di consumatori è presa nell'erronea convinzione che nel determinare l'andamento dei prezzi sono stati presi in considerazione tutti i prodotti dei diversi concorrenti[64]. Per lo stesso motivo, l'ingannevolezza sussiste parimenti quando la decisione commerciale del consumatore è presa nell'erronea convinzione che il risparmio prospettato nella pubblicità sussiste indipendentemente dal tipo e dalla quantità di articoli acquistati, oppure nella convinzione che tutti i prodotti dell'operatore pubblicitario siano meno cari di quelli del concorrente[65].

Nella successiva sentenza *Lidl*, alla base della quale vi era un confronto degli scontrini della spesa effettuata in diversi supermercati, la Corte si colloca nella scia della precedente sentenza *Lidl Belgium* sostenendo l'ingannevolezza di quella pubblicità comparativa che faccia erroneamente ritenere a un numero significativo di consumatori che «la selezione di prodotti compiuta dall'operatore

[63] Sentenza *Pippig Augenoptik*, cit., punto 44. Per un commento sul punto v. R. Angelini, *Oggetto e limiti del confronto*, cit., p. 646 s.

[64] Punto 83.

[65] *Ibidem*.

pubblicitario sia rappresentativa del livello generale dei prezzi di quest'ultimo rispetto a quelli praticati dal suo concorrente» e che, dunque, si realizzeranno analoghi risparmi indipendentemente dai beni acquistati[66].

Per quanto concerne più propriamente i prodotti alimentari che, come detto precedentemente, avendo la stessa denominazione possono essere comparabili, in quanto omogenei, anche se differenti ad esempio per quanto riguarda il gusto, il metodo di fabbricazione, l'origine o gli ingredienti utilizzati, la Corte nella sentenza *Lidl* ritiene che in questi casi si rischi il configurarsi di una pubblicità ingannevole. Infatti, se si accerta che i prodotti selezionati presentano delle differenze del tipo di quelle indicate e che queste diverse caratteristiche sono in realtà idonee a condizionare la scelta dell'acquirente, ciò si risolve in un'omissione ingannevole[67].

Dalle due sentenze citate emerge come nell'ambito della pubblicità comparativa il giudice nazionale, ai fini dell'individuazione dell'eventuale ingannevolezza del messaggio pubblicitario, deve verificare quanti consumatori sono stati indotti in errore, in particolare, deve trattarsi di un numero significativo. Questa affermazione comporta due conseguenze importanti. Anzitutto, ciò appare come un superamento del criterio normalmente impiegato nel valutare l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario, ossia il c.d. test del consumatore medio – volto a valutare le reazioni tipiche del consumatore normalmente informato e avveduto – che opera in maniera oggettiva e non comporta la necessità di verificare il numero delle persone effettivamente ingannate[68]. Ma ciò che stupisce maggiormente è che imponendo la verifica del numero

[66] Punto 50.

[67] Punti 51-54.

[68] G. Anagnostaras, *The application of the harmonised standards*, cit., p. 257, quando afferma che «national Courts have the alternative to examine the actual measure of confusion that a statement has created to the public and to determine its effect on the final purchase decision. If they decide to do so, they must regard as deceptive any assertion that has mislead a significant percentage of its addressees» sembra ritenere che il giudice nazionale sia posto nella possibilità di scegliere se applicare il test del consumatore medio oppure procedere alla verifica del numero dei consumatori ingannati. A giudizio di chi scrive sembra invece che la Corte nelle sentenze *Lidl Belgium* e *Lidl* sia stata sufficientemente chiara nello stabilire che il giudice nazionale debba verificare la portata del numero di consumatori ingannati.

di consumatori effettivamente ingannati la Corte non sembra rispettare la definizione d'ingannevolezza vista *supra*, ai sensi della quale la pubblicità è ingannevole non solo quando effettivamente induce in errore, ma anche quando possa indurre in errore il consumatore. Detta definizione autorizza, infatti, a poter riscontrare l'ingannevolezza a prescindere dalla verifica concreta del numero di persone che effettivamente hanno preso una decisione di natura commerciale diversa da quella che altrimenti avrebbero preso.

Osservazioni conclusive

La Corte di giustizia ha ammesso a più riprese la possibilità di effettuare pubblicità comparative tra alimenti. Non deve rappresentare un ostacolo il fatto che tipicamente i prodotti alimentari, pur avendo una stessa denominazione di vendita, non possono considerarsi identici perché hanno, ad esempio, un gusto, un'origine, degli ingredienti diversi o sono prodotti secondo metodi differenti che li rendono particolari.

La Corte autorizza altresì quelle pubblicità particolarmente diffuse soprattutto in altri Paesi europei nelle quali si compara l'andamento dei prezzi, anche di prodotti alimentari, praticati da diversi supermercati.

Dall'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia si evidenzia dunque un orientamento favorevole alla pubblicità comparativa le cui condizioni di liceità vengono intese in senso piuttosto ampio. Si segnala, ad esempio, l'interpretazione che la Corte dà del divieto di cui alla lett. *e*) dell'art. 4 della direttiva 2006/114 di effettuare comparazioni tra prodotti che hanno una denominazione di origine con prodotti che ne sono privi. Disattendendo il dato letterale e con un ragionamento non condivisibile la Corte finisce per negare l'esistenza del divieto così chiaramente stabilito. Similmente audace risulta la posizione della Corte relativa al criterio di omogeneità, seppure non esplicita ma comunque ricavabile dal ragionamento per cui una birra, seppure prodotta secondo un metodo particolare, e lo *champagne* potrebbero considerarsi come intercambiabili.

Tuttavia, le pubblicità in esame finiscono spesso per cadere sotto la scure del divieto di pubblicità ingannevole. Infatti, con riguardo agli alimenti, quegli stessi elementi di difformità che non

devono rappresentare un ostacolo alla comparazione possono però dare origine a una pratica ingannevole nel momento in cui si dovesse accertare che l'omissione delle differenti caratteristiche è idonea a condizionare la scelta del consumatore. Allo stesso modo, la comparazione tra diversi assortimenti di prodotti, alla quale la Corte plaude come strumento per una migliore informazione del consumatore, deve giudicarsi come ingannevole e pertanto vietata se dovesse lasciare intendere – e questo è spesso il caso – che un supermercato è in generale meno caro dell'altro indipendentemente dagli articoli acquistati.

Pertanto, la pubblicità comparativa tra alimenti, ammessa e favorita in più occasioni dalla stessa Corte, si rivela di difficile attuazione nella pratica. Anzitutto perché potrebbe considerarsi come non ingannevole solo se effettuata tra alimenti che non presentano differenze significative agli occhi dei consumatori, finendo così per ammettersi solo quei confronti che si basano sui prezzi di prodotti molto simili, se non identici. Inoltre, potrebbe sfuggire al rischio di essere ingannevole solo se effettuata con una serie di cautele come, ad esempio, l'esplicita indicazione che l'andamento dei prezzi comparato è effettuato su un campione non rappresentativo di tutto il catalogo, o il risparmio indicato sussiste solo per i prodotti specificamente indicati, ecc., che finirebbero però per farle perdere quegli elementi di seduzione e di immediatezza che la rendono, o dovrebbero renderla, attrattiva.

Il sistema di protezione delle indicazioni geografiche a garanzia della qualità dei prodotti agroalimentari: un confronto tra la disciplina dell'Unione europea e quella internazionalistica alla luce delle rispettive prospettive di riforma

di Maria Chiara Cattaneo

Abstract – *The system of protection for geographical indications is multilevel. This paper analyses the international level of protection, in particular taking into consideration the Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration (WIPO, 1958), the TRIPs system (WTO, 1994) and the EU system (under Regulations No. 509 and 510/2006). The three systems are analyzed under three aspects: the definitions they envisage for geographical indications, the related registration procedures and the content of protection. The systems display significant differences with regard to all these aspects. Nowadays all these systems are under revision; the paper describes the main issues at stake in each negotiation process and tries to outline the points of convergence which can be envisaged at the state of the art of the negotiations.*

Introduzione

Le indicazioni geografiche, esprimendo una forma diretta o indiretta di collegamento di un prodotto al territorio d'origine, identificano prodotti di qualità espressione delle vocazioni e tradizioni produttive di una comunità. Esse godono di forme di protezione differenziate nei singoli ordinamenti nazionali, nell'ordinamento europeo e in quello internazionale; la frammentata disciplina multilivello fa sì che le indicazioni geografiche abbiano definizioni difformi e trovino di volta in volta garanzia in norme relative alla concorrenza sleale, al diritto industriale, alla tutela del consumatore, sino al divieto di pubblicità ingannevole.

Questo contributo intende presentare i tratti essenziali della disciplina europea e di quella internazionalistica relative alle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari. Sia nell'ordinamento

regionale sia in quello universale, le indicazioni geografiche implicano un diritto di proprietà intellettuale che affianca a finalità tipicamente privatistiche interessi pubblici di rilievo: la protezione offerta ai consumatori attraverso le indicazioni geografiche è dunque misurata in ragione delle esigenze di emancipazione economica dei produttori e del mantenimento di un mercato concorrenziale.

In particolare, costituiranno oggetto d'approfondimento il profilo definitorio, quello relativo alla registrazione e il contenuto della tutela accordata alle indicazioni geografiche in ciascuno degli ordinamenti considerati. Per quanto concerne la disciplina europea, si farà riferimento alle denominazioni d'origine protette e indicazioni geografiche protette disciplinate dal regolamento n. 510/2006 e alle specialità tradizionali garantite normate dal regolamento n. 509/2006[1]. Relativamente alla disciplina internazionalistica, saranno presi in considerazione due sistemi di protezione: il primo, in ordine di tempo, creato sulla base dell'Accordo di Lisbona del 1958 in materia di denominazioni di origine e della loro registrazione internazionale[2] nell'ambito dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (*World Intellectual Property Organization* – WIPO); il secondo, il c.d. sistema TRIPs[3], che regola le indicazioni geografiche nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (*World Trade Organization* – WTO).

Si descriveranno infine gli aspetti oggetto di dibattito in seno ai processi di riforma che investono i sistemi sopra citati, nel tentativo di comprendere se si stia assistendo a un avvicinamento delle discipline almeno per quanto riguarda i tre profili considerati. Infatti, a dimostrazione del profondo interesse degli Stati nella regolamentazione delle indicazioni geografiche di provenienza, sia la

[1] Rispettivamente, regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006, p. 12 ss.; regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006, p. 1 ss.

[2] *Arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international*, firmato il 31 ottobre 1958, rivisto a Stoccolma il 14 luglio 1967 ed emendato il 28 settembre 1979. Il testo dell'Accordo è reperibile nel sito Internet della WIPO (http://www.wipo.int).

[3] Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, in *GUCE* L 336 del 23 dicembre 1994, p. 214 ss.

disciplina internazionalistica sia quella dell'Unione europea sono oggetto di un processo di revisione animato da un vivace dibattito e dagli esiti ancora incerti. Le diversità d'approccio alla materia sono evidenti: da un lato vi sono Paesi, quali gli Stati membri dell'UE, che proteggono le indicazioni di provenienza in quanto tali; dall'altro vi sono Paesi, come gli Stati Uniti e altri Paesi di *common law*, che, avendo tradizioni giuridiche diverse, tendono a proteggere le indicazioni geografiche come marchi individuali[4].

Le definizioni

È anzitutto necessario chiarire che, nell'ordinamento europeo e in quello internazionale, non è rinvenibile un'unica, e tanto meno univoca, definizione di indicazione geografica. L'ordinamento europeo protegge le denominazioni d'origine protette (DOP), le indicazioni geografiche protette (IGP) e le specialità tradizionali garantite (STG); oggetto dell'Accordo di Lisbona sono invece le denominazioni d'origine (DO) e oggetto dell'Accordo TRIPs sono le indicazioni geografiche (IG).

Le DOP e le IGP[5] sono state introdotte nell'ordinamento comunitario dal regolamento n. 2081/92[6], oggi sostituito dal regolamento n. 510/2006, che ha stabilito un sistema di riconoscimento uniforme delle indicazioni geografiche uguale per tutti gli Stati membri e dunque applicabile in tutto il territorio dell'Unione e costruito un sistema di certificazione pubblica[7] delle caratteristiche e dell'originalità dell'alimento che contribuisce a creare un valore

[4] G. Coscia, *I rapporti tra sistemi internazionali e comunitari sulla protezione delle indicazioni di qualità*, in B. Ubertazzi-E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Milano, 2009, p. 42 ss., spec. p. 54.

[5] Per tutti v. L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011[5], spec. p. 216 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011[2], spec. p. 247 ss.; B. van der Meulen-M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2009, spec. p. 331 ss.

[6] Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE* L 208 del 24 luglio 1992, p. 1 ss.

[7] L'approccio comunitario tende, infatti, a concepire DOP e IGP come strumento di realizzazione di politiche pubbliche, ancora prima di perseguire gli interessi privati dei produttori che le utilizzano, V. Rubino, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007, spec. p. 51.

aggiunto (c.d. *premium prize*) utile al sostentamento delle popolazioni rurali produttrici di DOP e IGP. La disciplina attualmente in vigore assegna una privativa "europea" in materia di DOP e IGP, considerate strumenti di protezione degli alimenti di qualità; è infatti assicurata la protezione comunitaria ai prodotti agroalimentari[8] recanti il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare così come alle denominazioni tradizionali, geografiche o meno, che designano un prodotto agricolo o alimentare e che soddisfino i requisiti previsti per le DOP e IGP (art. 2, par. 2).

La nozione di DOP[9] è incentrata sull'essenzialità dell'ambiente geografico per la determinazione delle qualità o delle caratteristiche del prodotto, intendendo l'elemento geografico comprensivo dei fattori umani che caratterizzano il luogo di provenienza del prodotto; viene con ciò richiesta anche l'esistenza di metodologie di produzione consolidate nella tradizione degli operatori della zona. Per le DOP, il regolamento impone che produzione, trasformazione ed elaborazione del prodotto agroalimentare di cui si richiede la registrazione avvengano all'interno della zona individuata dalla

[8] Possono costituire oggetto di registrazione i prodotti agroalimentari destinati al consumo umano elencati nell'allegato 1 al TFUE e negli allegati I e II del regolamento n. 510/2006. Si noti che la disciplina delle DOP e IGP è stata estesa anche ai vini soltanto a seguito dell'adozione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999, in *GUUE* L 148 del 6 giugno 2008, p. 1 ss.; inoltre, la disciplina delle IGP è estesa anche alle bevande alcoliche attraverso il regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e che abroga il regolamento (CEE) n. 1576/89 del Consiglio, in *GUUE* L 39 del 13 febbraio 2008, p. 16 ss.

[9] Secondo il regolamento n. 510/2006, art. 2, par. 1, punto *a*, per denominazione di origine si intende «il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale Paese, la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata».

denominazione, mentre per le IGP[10] è sufficiente che almeno una di queste attività sia dispiegata nel territorio di riferimento. Le due indicazioni sottendono dunque un diverso grado d'interazione con il territorio, chiaramente minore nel caso delle IGP, soprattutto se si considera che fra i requisiti per accedere alla registrazione è sufficiente dimostrare l'esistenza di una reputazione ascrivibile alla provenienza del prodotto.

La disciplina delle STG[11] è stata introdotta nell'ordinamento comunitario dal regolamento n. 2082/92, oggi sostituito dal regolamento n. 509/2006 il quale, al pari del regolamento 510/2006, ha stabilito un sistema di riconoscimento europeo uguale per tutti gli Stati membri per «promuovere i prodotti tradizionali aventi precise specificità» (secondo considerando). Le STG sono dunque prodotti agricoli o alimentari tradizionali «la cui specificità è riconosciuta dalla Comunità attraverso la registrazione in conformità del presente regolamento» (art. 2, par. 1, lett. *c*), intendendo per specificità, «l'elemento o l'insieme di elementi che distinguono nettamente un prodotto agricolo o alimentare da altri prodotti o alimenti analoghi appartenenti alla stessa categoria» (art. 2, par. 1, lett. *a*) e per tradizionale «un uso sul mercato comunitario attestato da un periodo di tempo che denoti un passaggio generazionale; questo periodo di tempo dovrebbe essere quello generalmente attribuito ad una generazione umana, cioè almeno 25 anni» (art. 2, par. 1, lett. *b*).

Come per le DOP e le IGP, il disciplinare deve indicare la specificità dell'alimento (art. 4, par. 2, lett. *b*) e come questa costituisca l'elemento che distingue nettamente il prodotto dagli altri analoghi appartenenti alla stessa categoria. Le STG si distinguono dunque non per un legame con il territorio di provenienza ma per un metodo di produzione tradizionale o per l'utilizzo di materie prime tradizionali nella loro produzione che siano riscontrabili in

[10] Secondo il regolamento n. 510/2006, art. 2, par. 1, punto *b*, per indicazione geografica protetta s'intende «il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale Paese e del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata».

[11] A commento del sistema STG v. anzitutto L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio*, cit., spec. pp. 229-36.

un'area determinata[12]; il regime delle STG costituisce un *unicum* che, come si avrà modo di evincere dal prosieguo della trattazione, non trova corrispettivi nell'ordinamento internazionale.

L'Accordo di Lisbona, che crea un'Unione speciale tra gli Stati che lo sottoscrivono nel quadro dell'Unione creata dalla Convenzione di Parigi[13], impegna gli aderenti a proteggere al loro interno le DO degli altri Stati membri, riconosciute e protette in quanto tali nel Paese d'origine e registrate presso l'Ufficio internazionale dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (art. 1). In vigore in 27 Paesi[14], l'Accordo codifica per la prima volta a livello internazionale una definizione comune nell'ambito delle DO, essendo stabilito che per denominazione di origine debba intendersi «la denominazione geografica di un Paese, di una regione o di una località designante un prodotto che ne è originario e la cui qualità o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico, inclusi i relativi fattori naturali o umani»[15] (art. 2, par. 1). Si tratta dunque di prodotti[16] il cui pregio

[12] Molte voci critiche si sono sollevate relativamente alla dissociazione tra "tradizione" e "provenienza". Il concetto di tradizione è, infatti, legato a quello di provenienza da un determinato territorio, in cui vive, appunto, la comunità da cui si è generata nel tempo, v. G. Strambi, *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell'Unione europea*, in "Rivista di Diritto Alimentare", 2010, p. 17 ss.

[13] La Convenzione d'Unione di Parigi (il cui testo è reperibile al sito Internet della WIPO, http://www.wipo. int) costituisce in ordine di tempo il primo strumento predisposto a livello internazionale a protezione delle indicazioni di provenienza e ha a oggetto il complesso dei prodotti commerciabili a livello internazionale, non solo quelli agroalimentari. Questo accordo ha introdotto da un lato il c.d. principio di verità (inteso sia come salvaguardia dei consumatori sia come correttezza commerciale nei confronti degli altri operatori del mercato) e, dall'altro, la rilevanza qualificante dell'origine geografica di un prodotto come elemento di pregio dello stesso. Il testo della Convenzione d'Unione è rinvenibile in legge n. 676 del 4 luglio 1967, *Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali*, cit.

[14] I Paesi che costituiscono l'Unione speciale sono: Algeria, Burkina Faso, Congo, Gabon, Togo, Tunisia, Georgia, Iran, Israele, Corea, Costa Rica, Cuba, Haiti, Messico, Nicaragua, Perù, Bulgaria, Repubblica ceca, Francia, Ungheria, Italia, Moldavia, Montenegro, Portogallo, Serbia, Slovacchia, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

[15] Nostra traduzione dal francese, lingua ufficiale dell'Accordo in base all'art. 17 dello stesso. A commento della nozione di DO e approfondimento del contesto negoziale nel quale è maturata v. D. Gangjee, *Relocating the Law of Geographical Indications*, Cambridge, 2012, spec. pp. 130-46.

[16] L'Accordo, che non menziona le indicazioni geografiche ma fa solo preciso riferimento alle denominazioni di origine, è dedicato a ogni categoria

risulta dalle caratteristiche dell'area geografica da cui derivano e/o dalle capacità di lavoro sviluppatesi in quell'area. La nozione di DOP in ambito comunitario ha chiaramente attinto alla risalente definizione di DO: è da notare però che la prima risulta ancor più restrittiva in quanto ricomprende nella nozione la possibilità di ricorrere al nome di un Paese solo in casi eccezionali; la normativa europea ha fatto proprio anche quanto è invalso nella prassi di Lisbona, dove sono stati considerati registrabili anche nomi tradizionali che hanno un legame con la qualità (ad esempio il *Vinho verde*, vino registrato dal Portogallo) pur non essendo dei toponimi.

L'Accordo TRIPs dedica una sezione autonoma, la III (artt. 22, 23 e 24), alle IG che ricomprende nella nozione di proprietà intellettuale[17]. All'art. 22, par. 1, sono, infatti, definite indicazioni geografiche le «indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica»[18]. La definizione di IG come formulata nell'Accordo TRIPs è dunque significativamente più ampia della nozione di DO quale formulata nell'Accordo di Lisbona, dacché comprende non solo i prodotti il cui legame con il territorio determina il soddisfacimento dei criteri di qualità ma anche il concetto di reputazione del prodotto che, se legata a un territorio, è considerata una condizione sufficiente per l'ottenimento dello *status* di indicazione geografica; la nozione di IG è dunque prossima a quella europea di IGP.

merceologica di prodotto caratterizzato da un valore aggiunto o un pregio, in virtù della sua origine; possono dunque essere registrati i prodotti agroalimentari, prodotti naturali quali le acque minerali e i marmi, prodotti artigianali e manifatturieri (come, ad esempio, la cristalleria e le porcellane).

[17] Come si descriverà successivamente, nonostante l'esiguo numero di articoli a disciplinare la materia, l'Accordo si è nel tempo rivelato un valido strumento per migliorare la protezione internazionale delle indicazioni geografiche, grazie anche al consistente numero di aderenti, oltre 150.

[18] A commento v. D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., spec. pp. 185-91.

Le procedure di registrazione

Sia il sistema europeo di protezione di DOP e IGP sia il sistema di Lisbona prevedono la registrazione dei prodotti con condizioni e procedure differenziate che è utile descrivere. Il sistema TRIPs si limita invece a disporre che i Membri dell'OMC siano obbligati a prevedere i mezzi legali atti ad impedire nel loro territorio l'utilizzo scorretto di una IG di un altro Membro; solo con riguardo ai vini, l'Accordo prevede che vengano intrapresi negoziati in seno al Consiglio TRIPS riguardo alla creazione di un sistema multilaterale di notifica e registrazione delle indicazioni geografiche (art. 23, par. 4). Come si descriverà nel paragrafo dedicato alle prospettive di riforma dei sistemi considerati, la predisposizione di tale sistema di registrazione attualmente costituisce oggetto di vivace dibattito in sede negoziale.

In ambito europeo, la protezione di DOP e IGP[19] è acquistata attraverso un procedimento di registrazione di forte connotazione pubblicistica che si svolge in due fasi, delle quali la prima – a livello nazionale – è preliminare alla successiva che si svolge a livello sovranazionale. Presentando la richiesta di riconoscimento alle autorità nazionali (art. 5, par. 4), l'associazione o consorzio dei richiedenti ha l'obbligo di dare conto in un disciplinare del legame agroambientale tra il prodotto e il territorio (art. 4)[20]; superata con successo la procedura d'opposizione (art. 5, par. 5) eventualmente attivata da soggetti nazionali controinteressati, sono poi le autorità nazionali competenti a presentare richiesta di riconoscimento alla Commissione europea. La domanda di registrazione deve dunque includere il disciplinare ed un «documento unico» che riporta gli elementi principali del disciplinare e la descrizione del legame tra il prodotto e il territorio di provenienza (art. 5, par. 3). La Commissione, entro il termine di 12 mesi, procede ad esaminare nel merito la richiesta per stabilire se sia giustificata e soddisfi le condizioni previste dal regolamento (art. 6, par. 1).

[19] La registrazione delle STG, descritta negli art. 7, 8 e 9 del regolamento 509/2006, segue la stessa procedura.

[20] In Italia il decreto ministeriale attuativo ha fissato l'utilizzo della denominazione nel commercio o nel linguaggio comune per un periodo minimo di 25 anni; v. il decreto ministeriale del 21 maggio 2007, *Procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e IGP, ai sensi del regolamento 510/06*, in *GURI* n. 123 del 29 maggio 2007.

Solo a questo punto, essa procede alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE (art. 6, par. 2) e, nel caso non siano sollevate opposizioni entro sei mesi dalla data di pubblicazione (art. 7), la procedura si considera conclusa[21]. Se sono sollevate opposizioni sulla base dell'assenza dei requisiti del prodotto (art. 7, par. 3), la Commissione invita gli interessati ad avviare consultazioni e, in caso di mancato accordo, spetta alla Commissione, che si avvale dell'assistenza del Comitato permanente di cui all'art. 15 del regolamento n. 510/2006, l'adozione della decisione finale attraverso l'emanazione di un regolamento. Chiaramente, tale decisione è soggetta ai mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento comunitario, in particolare a quello in base all'art. 263 TFUE, ove è previsto che la Corte di giustizia possa esercitare il controllo di legittimità degli atti emanati dalle istituzioni europee, tra l'altro su ricorso di persone fisiche e giuridiche nei confronti di atti regolamentari che le riguardino direttamente[22].

La Commissione ha creato e aggiorna costantemente una banca dati dove sono elencate tutte le DOP, IGP e STG registrate o in fase di registrazione[23]. Nel caso delle STG il registro si compone di due elenchi, a seconda che l'uso del nome del prodotto o dell'alimento sia o meno riservato ai produttori che rispettano il relativo disciplinare.

Nel sistema di Lisbona, il requisito fondamentale perché le Parti possano richiedere la registrazione internazionale di una DO è costituito dalla protezione da esse già accordata a livello nazionale al prodotto oggetto della richiesta (art. 5 dell'Accordo)[24]. È dunque

[21] A seguito del regolamento (CE) n. 1107/1996 della Commissione del 12 giugno 1996 relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, in *GUCE* L 148 del 21 giugno 1996, p. 1 ss., gli Stati membri hanno inaugurato l'applicazione della disciplina uniforme registrando, mediante procedura semplificata, le denominazioni che già usufruivano di protezione a livello nazionale.

[22] D. Sarti, *Segni e garanzie di qualità*, in B. Ubertazzi-E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., p. 113 ss., spec. pp. 122-23.

[23] Al momento in cui si scrive sono state registrate solo 40 STG contro le 520 DOP e le 489 IGP; la banca dati DOOR è consultabile all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

[24] Sul sistema di registrazione v. D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., pp. 146-56.

previsto che le autorità nazionali competenti presentino domanda di registrazione del prodotto all'Ufficio internazionale (creato in base all'art. 10), il quale ha l'obbligo di notificare prontamente la richiesta agli altri aderenti. La norma n. 5 dei regolamenti (*regulations*) in vigore dal 1° gennaio 2012 ad integrazione dell'Accordo di Lisbona dispone che la richiesta di registrazione debba essere composta dai seguenti elementi obbligatori: il Paese d'origine; il titolare o i titolari del diritto all'utilizzo della DO; la DO per la quale si richiede la registrazione nella/e lingua/e ufficiale/i del Paese d'origine; il prodotto al quale si applica la denominazione; il titolo e la data di entrata in vigore del provvedimento legislativo o amministrativo che protegge tale denominazione a livello nazionale; la traslitterazione in caratteri latini nel caso la denominazione sia trascritta in altro alfabeto. È inoltre richiesto il pagamento di una tassa di registrazione. Elementi facoltativi della richiesta di registrazione sono: gli indirizzi dei titolari dell'utilizzo della DO; una o più traduzioni della DO fornite a discrezione dell'autorità nazionale richiedente; una dichiarazione ove si specifica quali parti della DO eventualmente non costituiscano oggetto di protezione; una copia in lingua originale dei provvedimenti di registrazione della DO a livello nazionale; ogni altra informazione che l'autorità del Paese d'origine desidera fornire relativamente alla protezione accordata alla DO in quel Paese, ad esempio, la precisazione dell'area di produzione del prodotto e una descrizione del legame tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico.

L'Ufficio internazionale verifica che la domanda di registrazione rispetti tali requisiti formali e concede tre mesi di tempo ai richiedenti per apportare le eventuali modifiche richieste; dopo questa prima fase di valutazione della domanda, in caso d'inadempienza da parte dei richiedenti, la registrazione viene rifiutata (norma n. 6 dei regolamenti). Una volta che l'Ufficio internazionale ha stabilito che la richiesta di registrazione sia in grado di soddisfare le condizioni per l'ottenimento della protezione, iscrive la denominazione nel registro internazionale, notificando l'avvenuta registrazione alle Parti. La protezione della DO è così accordata a partire dalla data della registrazione internazionale (norma n. 8 dei regolamenti) e non esige rinnovo fintantoché tale denominazione è protetta nel Paese d'origine.

A registrazione avvenuta, gli altri Paesi aderenti dispongono di un anno di tempo per sollevare eventuali obiezioni alla registrazione attraverso una dichiarazione contenente un'eccezione. La norma n. 9 (par. 1, 2) dei regolamenti specifica, infatti, che le autorità nazionali possano notificare all'Ufficio internazionale una "dichiarazione di rifiuto" il cui contenuto dia conto delle motivazioni alla base del diniego di protezione; in particolare, gli elementi che devono costituire la dichiarazione di rifiuto di concessione della protezione alla denominazione sono: il numero di registrazione internazionale; i motivi alla base del rifiuto, ovvero l'incapacità della denominazione di evocare le caratteristiche del prodotto come provenienti da una determinata zona[25]; nel caso di esistenza di un diritto all'utilizzo della denominazione accordato a terzi in precedenza, la tipologia di marchio (nazionale o internazionale) e la relativa data di registrazione; gli elementi della denominazione che eventualmente non si intendono proteggere; i mezzi di ricorso che possono essere esperiti contro il rifiuto e le relative tempistiche. Non è dunque previsto un controllo di merito da parte dell'Ufficio internazionale riguardo alle motivazioni alla base del diniego di protezione avanzate dai contraenti, rifiuto che può essere revocato in ogni momento; ad ogni modo, le parti interessate, informate dall'autorità del Paese d'origine (art. 5, par. 5), devono poter provvedere ad esperire tutti i rimedi previsti nell'ordinamento del Paese contrario alla registrazione. L'Accordo si occupa di regolare anche il caso in cui un Paese dell'Unione avesse precedentemente riconosciuto a terzi una qualche forma di protezione per una denominazione identica a quella per cui un altro membro dell'Unione richiede la registrazione. In questo caso, l'autorità dello Stato che aveva concesso la protezione ha la facoltà di accordare un periodo di protezione della durata massima di due anni allo scadere del quale tale protezione decade così da permettere l'attivazione della tutela della denominazione del Paese dell'Unione (art. 5, par. 6).

Sulla base della norma n. 11*bis* dei regolamenti, ogni contraente, invece che tacitamente accettare la protezione di una

[25] Nella prassi, tali motivazioni sono in genere costituite da: la pretesa genericità del nome nel territorio del Paese che rifiuta la concessione di protezione, la pretesa non conformità alla definizione di DO contenuta nell'Accordo di Lisbona, il diritto antecedente acquisito da altri per l'utilizzo del nome della DO (attraverso un marchio o ogni altra privativa già protetta nel suo territorio).

denominazione sul suo territorio, può emanare un attestato di protezione; tale attestato non è obbligatorio e può essere rilasciato in due situazioni: ogniqualvolta un contraente è già nella posizione di sapere che non emanerà un diniego di protezione ben prima che scada il periodo in cui poter avanzare tale diniego; oppure, in sostituzione del ritiro della richiesta di diniego di protezione precedentemente avanzata.

L'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale ha creato un portale dedicato al sistema di registrazione delle denominazioni d'origine sulla base dell'Accordo nel quale sono elencati tutti i prodotti registrati[26].

Il contenuto della tutela

I sistemi considerati differiscono sensibilmente anche nel contenuto della tutela che assegnano alle indicazioni geografiche da essi protette.

Nel sistema europeo la registrazione, nel creare un diritto esclusivo sul nome, consolida gli attributi del prodotto senza però accordare ai richiedenti una sfera di carattere esclusivo relativamente alla determinazione di tali attributi[27], dal momento che le denominazioni svolgono una funzione di certificazione di *standard* qualitativi derivanti «dalla tradizione e non dall'autonomia privata»[28] ed assumono rilievo pubblicistico quali caratteristiche delle produzioni locali che gli Stati membri controllano e promuovono all'interno del mercato unico europeo[29]. Il quadro di tutela delle

[26] Il registro delle denominazioni "Lisbon Express" è consultabile all'indirizzo Internet: http://www.wipo.int/lisbon/en/. L'Italia ha registrato 31 prodotti, tutti agroalimentari, in maggioranza vini.

[27] M. Cian, *Le indicazioni di qualità nei cibi nella UE: il concetto della tutela*, in "Rivista di Diritto Agrario", 2009, I, p. 254 ss., spec. p. 261.

[28] D. Sarti, *Regolamento CE n. 510/2006 sulle denominazioni d'origine*, in L.C. Ubertazzi (a cura di), *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, Milano, 2007, p. 1019 ss., spec. p. 1033.

[29] A commento v. F. Capelli, *Tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari nel nuovo regolamento comunitario n. 510/2006 e nel decreto italiano 19 novembre 2004 n. 297 relativo alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme contenute nel regolamento predetto*, in "Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali", 2006, p. 115 ss.

DOP e delle IGP è disciplinato dall'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006. In tutto il territorio dell'UE è offerta protezione contro:

- qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta;
- qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione" o simili;
- qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;
- qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

Il regolamento ha creato un sistema di tutela che pone in capo agli Stati membri precisi obblighi: prima dell'immissione del prodotto sul mercato essi devono anzitutto verificarne il rispetto del disciplinare (art. 11, par. 1); gli Stati sono inoltre chiamati a provvedere alla creazione e messa in opera di un sistema stabile di controlli ufficiali cui sottoporre gli operatori (art. 10, par. 2), che sia in linea con il regolamento n. 882/2004[30] (sedicesimo considerando introduttivo). Il regolamento, tuttavia, non ha previsto una disciplina uniforme riguardo alle sanzioni da comminare in caso di violazione dei diritti su DOP e IGP, prerogativa che gli Stati membri esercitano in base alla propria legislazione interna.

[30] Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in *GUUE* L 165 del 30 aprile 2004, p. 1 ss.

Le STG ricevono, per loro stessa natura, una protezione di rango inferiore rispetto a quella accordata alle DOP e IGP. Esse possono essere registrate con riserva del nome o senza riserva del nome – in ogni caso, il nocciolo della tutela consiste nell'apposizione del logo accanto al nome registrato (art. 13, par. 1) quale segno d'aderenza del prodotto a tecniche di produzione di tipo tradizionale. La protezione giuridica europea consiste dunque nel tutelare il nome contro ogni utilizzazione abusiva o fallace della dicitura STG e del relativo simbolo (art. 17, par. 1) e contro l'inganno del consumatore (art. 17, par. 2). L'illecito riguarda la marcatura di cui è sanzionato l'uso diretto o la semplice evocazione attraverso formule o modalità di presentazione del prodotto non aderenti al disciplinare. Nel caso di STG registrate senza riserva del nome è bene notare che prodotti simili ma non rispettosi del disciplinare possono essere contrassegnati dal medesimo nome, chiaramente, però, senza poter usufruire dell'apposizione del sigillo comunitario[31]. In base all'art. 13, par. 2, la registrazione della STG «con riserva del nome a favore del prodotto agricolo o alimentare corrispondente al disciplinare pubblicato» è prevista dal regolamento solo «a condizione che l'associazione richiedente l'abbia esplicitamente chiesto nella domanda di registrazione» e che si «dimostri» che il nome non «è utilizzato legittimamente, notoriamente e in modo economicamente significativo per prodotti agricoli o alimentari analoghi»; dalla registrazione con riserva discende il divieto di uso del nome, anche in assenza dell'indicazione STG o del simbolo comunitario, nelle etichette di prodotti analoghi che non corrispondono al disciplinare registrato. Ad oggi, il regolamento ha avuto scarsa applicazione probabilmente perché le STG, non costituendo in sé indicazioni geografiche, non garantiscono che la produzione sia una prerogativa dei produttori del luogo in cui la ricetta tradizionale è nata, si è diffusa e alla cui reputazione è ancora associata dal consumatore[32].

[31] Ciò significa che il prodotto può essere legittimamente realizzato ovunque nell'UE avvalendosi, sul mercato, della menzione STG e del relativo logo comunitario, ferma restando la possibilità per i produttori che realizzano prodotti analoghi che non corrispondono al disciplinare depositato di continuare a utilizzare in etichetta il nome registrato.

[32] G. Strambi, *I prodotti tradizionali*, cit., spec. p. 24.

Passando ad analizzare la disciplina internazionalistica, deve essere subito chiarito che, a differenza di quanto accade nell'ordinamento europeo, sia nel sistema di Lisbona sia nel sistema TRIPs, ai Paesi membri è lasciata la facoltà di determinare le modalità appropriate di attuazione delle disposizioni di tali accordi nel quadro delle rispettive legislazioni nazionali.

Nel sistema di Lisbona, la registrazione internazionale garantisce alle DO una protezione ampia, che è stata grandemente ripresa dalla disciplina europea[33]. In base all'Accordo, infatti, i Paesi firmatari s'impegnano a proteggere sul loro territorio le denominazioni degli altri Paesi aderenti nei quali le stesse sono riconosciute e protette, impedendone ogni tipo d'imitazione o usurpazione; ciò rimane tale anche in assenza del rischio d'inganno del consumatore, ovvero anche se la vera origine del prodotto viene indicata o se la denominazione è usata in forma tradotta o accompagnata da espressioni quali: "del tipo", "tipo", "alla maniera" e "imitazioni" (art. 3 dell'Accordo di Lisbona). A differenza del contesto europeo, che si ricorderà aver stabilito un sistema di riconoscimento uniforme, la legge applicabile è quella del Paese in cui si pretende la protezione della DO; non applicandosi dunque la normativa del Paese d'origine rilevante, non è infrequente che il prodotto non risponda alle caratteristiche previste nella legislazione del Paese di destinazione.

Il quadro giuridico creato dall'Accordo TRIPs[34] prevede una protezione minimale delle IG, limitandosi ad imporre alle Parti l'obbligo di evitare qualsivoglia utilizzo fraudolento delle indicazioni geografiche. Il sistema di protezione è diversificato a seconda del prodotto protetto: il primo, più debole, a tutela della generalità dei prodotti caratterizzati dal fatto di provenire da una determinata zona geografica (art. 22), il secondo, più forte, a tutela dei vini e delle altre bevande alcoliche (art. 23). L'art. 22 (par. 2 e 3) stabilisce *standard* minimi di protezione, lasciando ciascun contraente libero di adottare criteri specifici di protezione nel proprio

[33] D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., spec. pp. 156-77.

[34] Della vasta dottrina sul tema v. C. Dordi, *La protezione delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs*, in G. Venturini-G. Coscia-M. Vellano (a cura di), *Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione: atti del Convegno, Alessandria, 8 ottobre 2004*, Milano, 2005, p. 229 ss.; D. Sarti, *Segni e garanzie*, cit., spec. p. 118.

ordinamento[35]; è considerato requisito essenziale, per l'attivazione degli strumenti di tutela, il pericolo di ingannare il pubblico sull'origine geografica del prodotto, ovvero l'esistenza di atti di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 10*bis* della Convenzione d'Unione di Parigi. La protezione accordata è generale, in quanto estendibile a tutti i prodotti riconosciuti come indicazione geografica, e negativa, visto che l'unico obbligo imposto ai contraenti è la previsione di mezzi atti ad impedire che produttori non localizzati nella regione designata dall'indicazione geografica utilizzino in etichetta tale indicazione per la commercializzazione dei loro prodotti. La tutela offerta dall'art. 22 risulta complessivamente debole: se il legittimo titolare di una determinata IG volesse opporsi a un suo utilizzo indebito nel territorio di un altro contraente, in base all'Accordo TRIPs egli dovrà riuscire a dimostrare che tale utilizzo sia fuorviante, ovvero tale da indurre in errore il pubblico del Paese di destinazione.

Dedicato alle indicazioni geografiche per vini e bevande alcoliche, l'art. 23 stabilisce la protezione dell'indicazione geografica anche quando è tradotta o è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "stile", "imitazione" o "simili". Come nel sistema di Lisbona, la tutela è dunque accordata in modo automatico, indipendentemente dal rischio di confusione o di concorrenza sleale, dato che è esclusa a priori la legittimità di una indicazione non corrispondente al luogo di provenienza del prodotto[36]; inoltre, la registrazione di un marchio per vini o per alcolici che contenga o consista in un'indicazione geografica è rifiutata o dichiarata nulla per i vini o gli alcolici la cui origine non corrisponda alle indicazioni (art. 23, par. 2).

---

[35] Limitandosi a stabilire l'obbligo delle Parti di proteggere le IG, l'Accordo TRIPs non fornisce indicazioni sulle modalità di attuazione della tutela; è così che l'UE ha potuto prevedere al suo interno una disciplina *ad hoc* fintantoché rispondente allo *standard* minimo fissato dall'Accordo. Così G. Contaldi, *Il conflitto tra Stati Uniti e Unione europea sulla protezione delle indicazioni geografiche*, in B. Ubertazzi-E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., p. 27 ss., spec. p. 28; V. Rubino, *Le denominazioni di origine*, cit., spec. p. 44.

[36] L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio*, cit., p. 81; per un approfondimento A. Germanò, *Accordo TRIPs e i due livelli di protezione delle indicazioni geografiche*, in A. Germanò-E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Milano, 2008, p. 283 ss.; D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., spec. pp. 237-44.

L'Accordo prevede anche eccezioni all'obbligo di protezione delle indicazioni geografiche: anzitutto, uno Stato membro non è tenuto ad applicare la disciplina delle indicazioni geografiche per prodotti o servizi per i quali la pertinente indicazione sia identica al termine correntemente usato come denominazione comune per tali prodotti o servizi nel territorio di detto Membro (art. 24, par. 6); inoltre, non v'è obbligo di proteggere le indicazioni geografiche che non siano o cessino di essere protette nel loro Paese d'origine, o che siano ivi cadute in disuso (art. 24, par. 9).

I profili evolutivi

A testimoniare l'interesse crescente dell'UE in materia di qualità alimentare, il 15 ottobre 2008 la Commissione europea ha pubblicato un *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*[37], seguito da una *Comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli* del 28 maggio 2009[38], in cui sono delineate le linee programmatiche ispiratrici dei successivi interventi normativi in materia di qualità di prodotti alimentari. Questi documenti hanno costituito la base per il c.d. "Pacchetto qualità", presentato dalla Commissione il 10 dicembre 2010 e composto da due proposte legislative e due linee guida in materia di DOP, IGP e STG[39]. In particolare, la proposta

[37] COM(2008) 641 def. del 15 ottobre 2008. Per un commento v. F. Gencarelli, *La politica di qualità alimentare nella nuova PAC*, in "Rivista di Diritto Alimentare", 2009, p. 50 ss., e A. Germanò, *La qualità dei prodotti agroalimentari secondo la Comunità europea*, in "Rivista di Diritto Agrario", 2009, I, p. 359 ss.

[38] COM(2009) 234 def. La pubblicazione della comunicazione è stata seguita dalla Conferenza ad alto livello sulla politica di qualità dei prodotti agricoli tenutasi a Praga il 12-13 marzo 2009. Per un commento alla comunicazione v. G. Strambi, *Gli strumenti di promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali ad alta vocazione territoriale alla luce della Comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli*, in "Rivista di Diritto Agrario", 2010, I, p. 109 ss.

[39] Si tratta, specificamente: della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, COM(2010) 733 def.; della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine alle norme di commercializzazione, COM(2010) 738 def.; della comunicazione *Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica*

di regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli[40] è volta a rafforzare i regimi di qualità esistenti nell'Unione in materia di indicazioni geografiche, specialità tradizionali e indicazioni facoltative di qualità, riunendole in un unico strumento legislativo. Tale proposta di regolamento istituisce tre regimi di qualità relativi alle denominazioni di origine protette e indicazioni geografiche protette (Titolo II), alle specialità tradizionali garantite (Titolo III) e alle indicazioni facoltative di qualità (Titolo IV).

Il nuovo regolamento prevede l'introduzione di modifiche innovative sia di carattere sostanziale sia di carattere procedurale. Per quanto riguarda le modifiche che attengono al profilo definitorio delle indicazioni geografiche tutelate, viene avanzata una proposta di modifica della definizione di IGP, per la quale si propone di eliminare la locuzione «in casi eccezionali», favorendo così la registrazione di IGP sulla base del nome del Paese di provenienza (art. 5, par. 1, lett. *b*); è inoltre rivista – in questo caso in senso restrittivo – la definizione di STG, per la quale il requisito di continuità della produzione passa da una a due generazioni (e dunque da 25 a 50 anni) (art. 3, par. 3); è infine prevista la revisione delle categorie di alimenti registrabili come STG, che prevede l'ammissibilità esclusivamente per i prodotti che hanno subito un processo di trasformazione, mentre per i prodotti non trasformati ed attualmente registrati è prevista la perdita della titolarità dell'indicazione a partire dal 2017.

Le proposte di modifica attinenti al profilo procedurale della disciplina riguardano anzitutto le modalità di espletamento della procedura nazionale per la registrazione delle denominazioni: per permettere l'avvio della procedura di opposizione, ogni Stato membro deve predisporre una procedura formale che renda possibile l'adozione di una decisione in sede amministrativa, assicurando inoltre l'esperibilità di adeguati mezzi di ricorso in sede giurisdizionale contro la decisione predetta; inoltre, rispetto alla seconda fase della registrazione, quella propriamente "europea", la

protetta (IGP), in *GUUE* L 341 del 16 dicembre 2010, p. 3 ss.; della comunicazione *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*, *ivi*, p. 5 ss.

[40] Per un commento v. P. Dévényi, *The New Proposal on Agricultural Product Quality Schemes – Quality Legislation on Quality Questions?*, in "European Food and Feed Law Review", 2011, p. 159 ss.

revisione della procedura di registrazione di DOP e IGP prevede la riduzione sia del termine previsto per sollevare opposizioni alla registrazione (da 6 a 2 mesi) (art. 48, par. 1) sia della conseguente fase di negoziazione tra le parti (da 6 a 3 mesi) (art. 48, par. 3). Per quanto riguarda la revisione della disciplina delle STG, la registrazione diviene possibile esclusivamente con riserva del nome (art. 23, par. 1), venendo così a decadere il principale elemento di debolezza della disciplina – ossia la possibilità, per i produttori che realizzano prodotti analoghi che non corrispondono al disciplinare depositato, di continuare ad utilizzare in etichetta il nome registrato.

Anche l'Accordo di Lisbona è attualmente oggetto di revisione; l'Assemblea dell'Unione ha infatti creato un Gruppo di lavoro sullo sviluppo del sistema di Lisbona con il compito di migliorare il funzionamento del sistema di registrazione e favorire l'adesione di un maggior numero di Stati, pur mantenendo inalterati i principi ispiratori e gli obiettivi perseguiti dall'Accordo. Il Gruppo, la cui attività ha avuto inizio nel 2009, si riunirà nella sesta sessione dal 3 al 7 dicembre 2012 per tornare a prendere in esame il *Progetto di articoli per un nuovo strumento di registrazione internazionale delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*[41].

Tra le principali novità che potrebbero essere introdotte vi è la nozione d'indicazione geografica che andrebbe così ad aggiungersi a quella di denominazione d'origine; a questo proposito il *Progetto di articoli* propone una definizione molto vicina alla formulazione di IGP e di IG: una indicazione geografica è tale se in grado di identificare un bene come originario di un'area geografica localizzata nel territorio di una delle Parti, qualora una data qualità, reputazione o altra caratteristica del bene sia essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica (art. 5, par. 3, lett. *a*). Anche le indicazioni che non siano *stricto sensu* geografiche possono rientrare nella categoria se in grado di soddisfare tutti i requisiti stabiliti

[41] Working Group on the Development of the Lisbon System (Appellations of Origin), *Draft New Instrument on the International Registration of Geographical Indications and Appellations of Origin*, documenti OMPI LI/WG/ DEV/5/2 e LI/WG/DEV/5/4 del 20 aprile 2012. Non è ancora chiaro se tale *Progetto di articoli* sfocerà in un atto di revisione dell'Accordo di Lisbona, un protocollo supplementare all'Accordo o un nuovo Accordo relativo alla registrazione internazionale di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine.

nella definizione sopra fornita (lett. *b*); inoltre, l'area geografica di origine può essere situata nel territorio di più di uno Stato membro. Il *Progetto di articoli* comprende anche una proposta di revisione della nozione di DO; all'art. 5, par. 4 si introduce l'elemento della notorietà (che si ricorderà non essere presente nella nozione di DOP) come requisito per la registrazione. La DO è, infatti, definita come un'indicazione geografica costituita da una denominazione utile a designare un prodotto d'origine di una delle Parti qualora la qualità o le caratteristiche del prodotto siano dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e/o umani; o che abbia dato al prodotto la sua reputazione.

Per quanto riguarda la protezione accordata alle indicazioni geografiche (art. 10, par. 1), sono in discussione due ipotesi. La prima prevede che tale protezione sia accordata sulla base delle norme previste nei singoli ordinamenti nazionali; rimarrebbe così invariato il sistema d'attuazione dell'Accordo che lascia ai Paesi membri la facoltà di dare esecuzione alle norme in base alle proprie legislazioni nazionali. La seconda opzione propone invece che la protezione sia equivalente a quella accordata alle DO, secondo modalità analoghe a quelle previste nell'ordinamento europeo. Similmente alla formulazione rinvenibile all'art. 13 del regolamento n. 510/2006 in materia di DOP e IGP, infatti, le DO (art. 10, par. 2, lett. *a*) dovrebbero essere protette contro:

> (i) ogni utilizzo (diretto o indiretto) della denominazione di origine in relazione a un prodotto che sia della stessa tipologia del prodotto registrato come denominazione d'origine ma che non provenga dall'area geografica di riferimento e qualora tale utilizzo: costituisca un'usurpazione, imitazione o evocazione della denominazione di origine (opzione *a*); rechi danno o sfrutti indebitamente la reputazione della denominazione di origine (opzione *b*); possa generare confusione anche se la vera origine del prodotto è indicata o se la denominazione di origine è tradotta o accompagnata da termini quali "tipo", "del tipo" "alla maniera", "imitazione", oppure "*style*", "metodo", "come prodotta a/in", "simile" e termini equivalenti (opzione *c*);
> (ii) ogni utilizzo commerciale (diretto o indiretto) della denominazione di origine in relazione a un prodotto che non sia dello stesso tipo di quello al quale si applica la denominazione ma che sia considerato comparabile, oppure identico o simile,

oppure correlato a tale prodotto, qualora tale utilizzo: costituisca un danno o uno sfruttamento indebito della reputazione della denominazione di origine (opzione *a*); possa generare confusione (opzione *b*);
(iii) qualunque altra indicazione falsa o ingannevole riguardo alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto in etichetta (interna ed esterna), nel materiale pubblicitario o documenti relativi al prodotto, in ogni tipo di imballaggio del prodotto per il suo trasporto in grado di trasmettere una falsa impressione riguardo alla sua origine;
(iv) qualsiasi altra pratica che possa ingannare il consumatore riguardo alla vera origine del prodotto.

Parallelamente anche in seno all'OMC è in atto un processo di riforma che riguarda l'Accordo TRIPs; i negoziati, iniziati nel 1997 e proseguiti senza successo con il *Doha Round* avviato nel 2001, hanno raggiunto un importante avanzamento nell'aprile 2011, essendo stato adottato un testo unico come base per i futuri negoziati[42]. Le Parti si sono concentrate in particolare su due aspetti della disciplina delle indicazioni geografiche: il primo, relativo alla creazione di un registro multilaterale delle indicazioni protette per i vini e le bevande alcoliche previsto al par. 4 dell'art. 23; il secondo, riguardante l'estensione della protezione già accordata agli alcolici in base all'art. 23 dell'Accordo al resto dei prodotti per superare una situazione di discriminazione[43]. È oggi impossibile prevedere quali saranno gli esiti del processo di revisione in atto e ancora più azzardato sarebbe avanzare ipotesi in merito a quando essi troveranno una conclusione; di seguito è presentato lo stato dell'arte dei negoziati.

In tema di creazione del registro multilaterale per bevande alcoliche e vini[44], Darlington Mwape, presidente del Consiglio TRIPs, ha fatto circolare nell'aprile 2011 un rapporto di 5 pagine al Comitato dei negoziati commerciali e ai presidenti di tutti i gruppi di negoziazione del *Doha Round*; il rapporto ha la forma di un "testo composito" che ha il merito di costituire il primo testo

[42] Sul tema v. A. Lupone, *Il dibattito sulle indicazioni geografiche nel sistema multilaterale degli scambi: dal Doha Round dell'Organizzazione mondiale del commercio alla protezione TRIPs plus*, in B. Ubertazzi-E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., p. 36 ss.

[43] L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, *Compendio*, cit., spec. p. 82.

[44] A commento v. D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., spec. pp. 288-95.

unico dall'inizio dei negoziati nel 1997 che contiene le diverse posizioni delle Parti[45]. Le visioni divergenti rispetto a questo tema si sono coagulate attorno a tre posizioni distinte. Vi è anzitutto il c.d. *joint proposal group* – formato da Stati Uniti e altri Paesi – che non intende modificare il testo dell'Accordo TRIPs, sostenendo la necessità di mantenere la partecipazione al registro su base volontaria e prevedendo l'obbligatorietà della sua consultazione solo agli aderenti e nel caso in cui essi debbano prendere decisioni in merito alla protezione da accordare alle denominazioni d'origine provenienti da altri Paesi membri nei loro rispettivi ordinamenti[46]. V'è poi la proposta del c.d. *modalities group* – formato dall'UE ed altri Paesi – che richiede che la partecipazione al sistema di registrazione sia obbligatoria e che quest'ultima, appunto, abbia lo scopo di certificare la conformità del prodotto alla definizione di indicazione geografica prevista nell'Accordo; propone inoltre l'obbligo di sostanziare le eventuali asserzioni di genericità. V'è, infine, una terza posizione, espressa da Hong Kong e Cina, in cui è avanzata una soluzione di compromesso, in base alla quale un nome registrato godrebbe di una protezione più limitata che nella posizione espressa dall'UE e solo tra quei Paesi che abbiano deciso di partecipare al sistema di registrazione multilaterale.

Per quanto riguarda l'estensione della disciplina relativa alla protezione di vini e bevande alcoliche alle altre categorie di prodotti[47], il 21 aprile 2011 Pascal Lamy, Direttore generale dell'OMC, ha fatto circolare un *report* di 6 pagine in cui concludeva che le Parti non erano ancora giunte ad un accordo. I Paesi favorevoli, guidati dall'UE[48], considerano l'estensione della disciplina un'opportunità per migliorare la visibilità dei loro prodotti potendoli differenziare dai prodotti dei loro concorrenti, mentre i Paesi che si oppongono all'estensione della protezione, Stati Uniti *in primis*[49], sostengono che il livello di protezione attualmente accordato

[45] Documento OMC TN/IP/21, del 21 aprile 2011.

[46] Documento OMC WT/GC/W/633-TN/C/W/61, del 21 aprile 2011.

[47] Sul tema v. D. Gangjee, *Relocating the Law*, cit., spec. pp. 266-75.

[48] Bulgaria, Guinea, India, Giamaica, Kenya, Madagascar, Isole Mauritius, Marocco, Pakistan, Romania, Sri Lanka, Svizzera, Tailandia, Tunisia e Turchia.

[49] Ma anche Argentina, Australia, Canada, Cile, Colombia, Repubblica domenicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Filippine e Taipei.

dall'art. 22 sia già adeguato e temono che l'estensione della protezione possa divenire un ostacolo tale da impedire il libero scambio delle merci. La proposta dell'UE[50], in particolare, prevede che la registrazione di un'indicazione geografica implichi la *praesumptio iuris tantum* che il nome debba essere protetto da tutti i contraenti ad eccezione dei Paesi che abbiano sollevato una riserva: questa può essere apposta per un periodo limitato (ad esempio, 18 mesi) e nel caso in cui il nome sia divenuto generico o non rispetti i requisiti imposti dalla definizione d'indicazione geografica. Nel caso di mancata apposizione della riserva il Paese non potrà rifiutarsi di accordare protezione all'indicazione geografica una volta che sia stata registrata[51].

Conclusioni

Il sistema approntato dall'Unione europea costituisce un quadro normativo coerente ed efficace per la protezione delle indicazioni geografiche; com'è stato descritto, la necessità di migliorare alcuni aspetti della normativa per renderla meglio rispondente alle esigenze di produttori e consumatori ha spinto la Commissione europea ad avanzare una proposta di revisione, che lascia comunque sostanzialmente inalterato l'impianto generale previsto nei regolamenti n. 510 e 509 del 2006. Attualmente al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio, la proposta dovrebbe essere approvata entro la fine del 2012 attraverso la procedura legislativa ordinaria.

A livello universale, il quadro di protezione delle indicazioni geografiche risulta certamente più frammentato e incerto. I processi di revisione attualmente in corso prefigurano però passi in avanti verso una più sistematica e coerente tutela delle indicazioni geografiche. Com'è stato descritto, il sistema di Lisbona assiste ad un'evoluzione ricalcata sul modello già in vigore nell'ordinamento europeo soprattutto per quanto riguarda le proposte di riforma relative all'ampliamento del contenuto della protezione da accordare alle DO; parallelamente, nel tentativo di favorire l'adesione del maggior numero di Stati al sistema, con la proposta di introduzione della nozione di IG – sostanzialmente compatibile con quella

[50] Documento OMC TN/IP/W/11, del 14 giugno 2005.

[51] G. Contaldi, *Il conflitto tra Stati Uniti e Unione europea*, cit., spec. p. 34.

già prevista nel sistema OMC – si assiste ad un avvicinamento alla disciplina delle IG prevista nel TRIPs. Riguardo a quest'ultimo, sono da segnalare la proposta d'estensione della protezione accordata ai vini e alle bevande alcoliche anche agli altri prodotti agroalimentari e quella di rendere obbligatoria la partecipazione al costituendo registro multilaterale; entrambe le misure costituirebbero un significativo avanzamento verso una maggiore coerenza e sistematicità della protezione delle IG tra i numerosi Paesi che aderiscono al sistema OMC.

PARTE II

MISCELLANEA

Sicurezza energetica ed energie rinnovabili: la strana coppia

di Ida Garibaldi Brownfeld

Abstract – *Italian energy independence is a national security matter that impacts the country beyond its need for a stable and secure energy supply. It is a security issue that shapes Italian geopolitical posture vis-à-vis its allies. The Italian government must develop renewable energy and invest in the country's energy transmission infrastructure to secure for its people more energy and political independence. Notwithstanding the framework provided by the European Union, energy independence remains primarily a domestic matter for Italy and the other Member States. To achieve energy security, Italy must work within the structure provided by the «20-20-20» energy policy. Investing in renewable energies is an opportunity to do so while protecting national security.*

Natura e limiti strutturali della dipendenza energetica italiana

La dipendenza energetica italiana è una questione di sicurezza nazionale che va oltre la pur fondamentale esigenza di garantire forniture energetiche adeguate e durevoli al Paese. È un problema che condiziona pesantemente la postura geopolitica nazionale. È indispensabile che il governo italiano investa nello sviluppo delle energie rinnovabili e nell'ammodernamento della rete di trasmissione nazionale per garantire al Paese una maggiore sicurezza energetica e più indipendenza politica.

L'Italia produce poco meno del 10% del carburante fossile che consuma. Le riserve nazionali d'idrocarburi la collocano al quarantanovesimo posto al mondo per riserve note di gas naturale, dietro a Bangladesh e Papua Nuova Guinea, e al trentottesimo posto per quelle di petrolio, dietro a Gabon e Guinea Equatoriale. Nel 2008 l'Unione europea classificava l'Italia quinta tra tutti i Paese europei in termini di dipendenza energetica con un indice di dipendenza dell'86,8%. Il nostro Paese era superato solo da Cipro e Malta, dipendenti al 100% da forniture energetiche straniere, e Lussemburgo e Irlanda, dipendenti rispettivamente al 98,9% e 90,9%. La

media europea era pari al 53,8%. Nello stesso anno, il Paese non riusciva ad adeguarsi ai tagli di emissioni di CO2 previsti dal Protocollo di Kyoto, con un *surplus* di emissioni dell'11,49%, facendosi bagnare il naso da altri sedici Stati Membri, tra cui Bulgaria, Romania e Polonia[1]. Nel 2009 solo il 7% dell'energia consumata nel Paese proveniva da fonti rinnovabili e l'Italia continuava a importare il 90% del proprio fabbisogno di petrolio (di cui quasi il 25% da Russia e Libia) e di gas (di cui due terzi da Algeria e Russia). Negli ultimi trent'anni, le necessità nazionali di gas sono andate progressivamente aumentando a discapito di un minore impiego del petrolio nella produzione d'energia elettrica. Nel 1973 il petrolio era utilizzato per produrre più del 75% dell'energia elettrica nazionale contro il 50% del 2008. Le stime indicano che la dipendenza nazionale da gas naturale raggiungerà il 95% entro il 2030. A peggiorare il quadro della sicurezza energetica nazionale contribuisce la rigidità delle reti di fornitura. Ad oggi, solo l'1,9% del gas naturale importato dall'Italia arriva nel nostro Paese via nave. Oltre il 98% delle forniture straniere viene trasportato via gasdotto e oleodotto, una caratteristica che rende la dipendenza energetica del nostro Paese particolarmente critica[2].

Negli ultimi dieci anni l'Italia ha messo in atto alcune modifiche fondamentali al sistema di stoccaggio e delle forniture d'emergenza che nel breve periodo possono efficacemente proteggere il Paese dagli effetti immediati di una crisi energetica. Dal maggio del 2000, tutti i contratti di lungo periodo per le forniture di gas includono una clausola di flessibilità del 10% che consente al Paese di aumentare le importazioni nei periodi invernali fino al 10% della media giornaliera. L'onere dello stoccaggio per le emergenze ricade sulle industrie del settore, che sono obbligate per legge a riferire mensilmente al Ministero competente sul livello e la locazione dello stoccaggio d'emergenza. La legge italiana prevede inoltre che gli stoccaggi di gas naturale siano sufficienti per coprire il 50% delle importazioni di picco nel maggiore porto d'entrata

[1] Commission for the European Countries, *EU Energy Portal*, Bruxelles, 23.1.2008, all'indirizzo Internet: http://www.energy.eu/#dependency (consultato: 20.1.2012).

[2] International Energy Agency, *Oil and Gas Security: Emergency Response of IEA Countries*, Parigi, 2010, all'indirizzo Internet: http://www.iea.org/papers/security/italy_2010.pdf (consultato: 20.1.2012).

del Paese nei passati sessanta giorni. L'Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA) valuta che in una situazione di crisi l'Italia sarebbe teoricamente in grado di coprire il 70% delle esigenze energetiche del Paese al picco del consumo invernale. Ciononostante, a causa della propria carenza endogena di risorse energetiche fossili, l'Italia rimane uno dei Paesi europei maggiormente esposti ai rischi pratici e alle conseguenze politiche del ricatto energetico: il nostro Paese consuma più energia di quella che produce e la importa da un numero di fonti troppo limitato per guardare al futuro energetico e geopolitico del Paese con serenità.

Conseguenze geopolitiche della dipendenza energetica

La dipendenza italiana da forniture estere potenzialmente ostili non è una questione nuova nel panorama delle relazioni internazionali. Le tensioni transatlantiche sul tema della sicurezza energetica sono un problema di vecchia data. Durante la Guerra Fredda, gli Stati Uniti manifestarono apertamente e ripetutamente il proprio disagio per la dipendenza energetica europea da Paesi terzi potenzialmente ostili. In particolare Washington era irritata dalla disponibilità europea ad importare petrolio dall'URSS[3].

Diversi esperti e politici americani considerano la dipendenza europea odierna una questione ben più seria e pericolosa. Paradossalmente, la Russia non gode della stessa stabilità politica garantita dal comunismo e dalla Guerra Fredda. Il ricatto politico attraverso l'interruzione delle forniture energetiche potrebbe diventare un'arma estremamente pericolosa nelle mani della *leadership* politica sbagliata. Inoltre, dal punto di vista statunitense, l'URSS non mirava a conquistare e dominare le infrastrutture energetiche europee: l'influenza che il Cremlino esercitava sul continente europeo era dunque limitata[4]. Oggi la situazione politica russa è profondamente diversa. Nel corso degli ultimi dieci anni, Mosca ha

[3] «Different interpretations of Europe's growing energy dependency on Russia also fuelled transatlantic discord over construction of the trans-Siberian natural gas pipeline in the early 1980s» (A.N. Stulber, *Well-Oiled Diplomacy*, Albany, 2007, p. 14).

[4] *A Bear at the Throat*, "The Economist", 14.4.2007.

dimostrato di sapere e volere usare l'influenza politica che deriva dalle proprie risorse naturali.

La crisi petrolifera del 1973 è forse l'esempio storico più drammatico dell'impatto che una crisi energetica potrebbe avere in futuro sulla relazione transatlantica e sulla postura geopolitica italiana. Nel 1973 la solidità della comunità atlantica si incrinò rapidamente sotto il peso della pressione dell'embargo imposto dai Paesi arabi, che riuscirono a mettere gli alleati atlantici gli uni contro gli altri.

Le diverse politiche mediorientali degli Stati Uniti e degli alleati europei furono centrali nel determinare l'andamento della crisi. Gli Stati Uniti erano principalmente preoccupati di limitare l'influenza sovietica nella regione; l'Europa occidentale era ansiosa di proteggere il flusso di risorse energetiche proveniente dai Paesi arabi. Questi ultimi furono abili a mettere in discussione la solidarietà transatlantica applicando un embargo diverso ai diversi membri della NATO. La sospensione delle esportazioni di petrolio sarebbe stata totale per i Paesi ritenuti i principali sostenitori di Israele (gli Stati Uniti, l'Olanda e più avanti il Portogallo, che aveva garantito all'aviazione americana il diritto di sorvolare e atterrare sul proprio territorio durante i voli per rifornire Israele). Gli altri membri della NATO e il Giappone avrebbero subito un taglio mensile del 5% e un considerevole aumento nei prezzi delle forniture finché Israele non avesse accettato di ritirarsi entro in confini pre-1967. Invece di creare un fronte comune contro i produttori arabi, con sgomento degli Stati Uniti, il 6 novembre 1973 la Comunità Economica Europea rilasciò una dichiarazione in cui si richiedeva il rispetto della risoluzione 242 delle Nazioni Unite. Questo documento del 1967 prescriveva il ritiro d'Israele da tutti i territori conquistati durante la Guerra dei Sei Giorni e riconosceva il diritto ad esistere dello Stato d'Israele. I Paesi arabi sospesero immediatamente l'embargo ai membri della Comunità europea, con l'eccezione dell'Olanda.

La politica del *divide et impera* sperimentata dai produttori petroliferi arabi si dimostrò un potente strumento economico e politico nelle relazioni tra il Medio Oriente e il mondo occidentale. La crisi petrolifera non solo creò una divisione profonda tra gli Stati Uniti e gli alleati europei, ma anche tra gli stessi Stati membri della Comunità Economica Europea. Alla fine del 1973, la corsa europea al petrolio era apertamente degenerata in un'esplicita

violazione delle regole comunitarie. La Francia e la Gran Bretagna si rifiutarono, infatti, di condividere il petrolio a loro disposizione con un'Olanda ancora sotto embargo totale. Durante la crisi anche la solidarietà tra i membri della NATO venne apertamente messa in discussione: gli europei continuarono a commerciare con i Paesi arabi, la Turchia consentì informalmente all'URSS di attraversare il proprio spazio aereo durante i voli di rifornimento all'Egitto e tutti gli alleati NATO (con la menzionata eccezione del Portogallo) negarono agli Stati Uniti il diritto di attraversare il proprio territorio e spazio aereo per consegnare aiuti a Israele.

La crisi cominciò a rientrare solo nel febbraio del 1974, ma solo sotto l'aperta minaccia di Nixon che gli alleati europei scegliessero tra la completa cooperazione con gli Stati Uniti o il divorzio politico: «Non possono avere la botte piena e la moglie ubriaca. Non possono aspettarsi la nostra disponibilità a garantire la loro sicurezza e poi perseguire una politica contraria o addirittura ostile ai nostri interessi sul fronte politico ed economico»[5]. A questo punto la relazione transatlantica era sotto tale pressione che in una conversazione privata con i membri del suo governo, Nixon disse chiaramente che se l'Europa avesse scelto una separazione politica dagli Stati Uniti, questi ultimi si sarebbero regolati di conseguenza[6].

L'idea di utilizzare il petrolio come un'arma politica ed economica emerse per la prima volta nelle relazioni internazionali nel 1935-36, quando la Lega delle Nazioni propose di un embargo petrolifero contro l'Italia per punire l'invasione dell'Etiopia. Durante la Seconda Guerra Mondiale, il Giappone fu spronato ad attaccare gli Stati Uniti per timore che Washington potesse utilizzare le proprie forniture di petrolio a Tokio come un'arma politica. L'attacco giapponese a Pearl Harbor nel dicembre del 1941 mirava a distruggere la capacità e la volontà americane di combattere una guerra prolungata contro il Giappone, che al tempo importava

[5] R. Nixon, cit. in L.S. Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, Westport, CT, 2004, p. 71.

[6] «In our private talks, we need to say I am pro-Europe. But in Congress there is a dangerous attitude: If Europe wants to go it alone, we will. This is true in several areas. This would be a bigger disaster for the Europeans than for us» (R. Nixon, *Memorandum of Conversation*, 9.2.1974, 10:35 A.M., The Ford Library and Museum, all'indirizzo Internet: http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552661.pdf) (consultato: 23.1.2012).

l'80% delle proprie forniture d'energia dagli Stati Uniti. L'Ammiraglio giapponese Isoroku Yamamoto, comandante della flotta nipponica nel Pacifico sapeva che il Giappone avrebbe potuto resistere con le riserve energetiche accumulate per soli diciotto mesi. Se gli Stati Uniti si fossero rivelati in grado di utilizzare l'"arma energetica" per un periodo più lungo, la sconfitta giapponese sarebbe stata inevitabile.

In tempi più recenti l'uso dell'energia come un'arma economica o politica è stato più difficile. L'interdipendenza tra produttori e consumatori genera, infatti, un immediato effetto economico su entrambi. Quando, nell'ottobre 1973, i produttori petroliferi arabi implementarono il taglio del 5% nelle forniture di petrolio ai Paesi occidentali e un embargo totale contro gli Stati Uniti e l'Olanda, la reazione dei mercati globali fu inaspettata. I restanti Paesi produttori si affrettarono a colmare almeno in parte il vuoto creato dall'embargo arabo e i produttori mediorientali si resero immediatamente conto che da un punto di vista economico l'utilizzo delle forniture energetiche come un'arma poteva essere un'arma a doppio taglio. Nel novembre 1973, il taglio del 5% fu revocato. Nel marzo 1974, dopo che gli Stati Uniti avevano negoziato il ritiro d'Israele dalla Penisola del Sinai, l'embargo fu completamente revocato.

In risposta alle crisi energetiche del passato, i Paesi industrializzati hanno reagito implementando misure atte al risparmio e all'efficienza energetica. Tra il 1979 e il 1983, il consumo di petrolio in Italia e Olanda diminuì rispettivamente del 14 e 29,5%, con una conseguente riduzione delle importazioni tra il 1980 e il 1982 pari al 21% in Europa occidentale, al 26% negli Stati Uniti, al 36% in Canada e al 16% in Giappone[7]. Eppure, nonostante tutti gli Stati considerino la dipendenza energetica una questione di sicurezza nazionale, i governi nazionali reagiscono alle problematiche che essa suscita in modi diversi. In un articolo scritto per *Foreign Affairs* nel 2006, Daniel Yergin, autore di *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power* osserva che: «I Paesi esportatori si concentrano prevalentemente sulla "sicurezza della domanda" per le loro esportazioni, che sono dopo tutto la fonte principale delle

[7] P.G.K. Panikar, *Oil: From Crisis to Crisis*, "Economic and Political Weekly", vol. 26, n. 9/10 (2-9.3.1991), pp. 479-81.

entrate governative (...) i Paesi in via di sviluppo si preoccupano principalmente di quando le fluttuazioni nei prezzi delle forniture energetiche influenzi la bilancia dei pagamenti (...) Per il Giappone significa superare la propria pronunciata scarsità di risorse attraverso la diversificazione, il commercio e gli investimenti. Per l'Europa in fulcro del dibattito ruota attorno a come gestire la dipendenza dalle importazioni di gas naturale»[8].

Gli aggiustamenti post-crisi petrolifere non sono stati, dunque, sufficienti ad emancipare l'Europa dalla dipendenza energetica che negli anni Settanta l'ha esposta ai capricci dell'OPEC. Sebbene alcuni esperti del settore non considerino la dipendenza energetica europea un problema americano[9], i recenti scontri tra la Russia e l'Ucraina (e, prima ancora, la Bielorussia) sul transito e le forniture d'energia, così come la mancanza di un accordo tra Mosca e l'Unione europea sullo sviluppo delle infrastrutture di trasporto del gas naturale in Europa, dimostrano che la sicurezza energetica europea e italiana sono centrali agli equilibri delle relazioni internazionali. Non è difficile prefigurarsi uno scenario in cui, durante una grave crisi energetica, un alleato europeo come l'Italia, particolarmente vulnerabile alle forniture di un Paese terzo, si trovi a dover scegliere tra un improvviso taglio alle proprie forniture e l'appoggio a una specifica politica atlantica. Se questo dovesse succedere, Washington potrebbe decidere – com'è avvenuto nel 1974 – che la dipendenza energetica di alcuni alleati europei ne limiti drasticamente l'affidabilità, con conseguenze irreparabili per la stabilità del rapporto americano con i medesimi.

[8] D. Yergin, *Ensuring Energy Security,* "Foreign Affairs", vol. 85, n. 2 (March/April 2006), pp. 69-82 (71).

[9] «The EU should be more concerned that it currently is, both because its energy dependence is a problem that does not regard the United State, and because if the United States leave Europe to itself, once Russia decides to apply more pressure there is not going to be anybody left to back the Europeans up. I don't think that Europe's dependence from Russia is going to be a problem for the United States, but the Europeans should be very concerned about it and start thinking of alternative sources (nuclear energy seems the way to go) and/or alternative suppliers», conversazione dell'autrice con l'Ambasciatore John Bolton, Washington, D.C., 4.3.2008.

La politica energetica europea e conseguenze per l'Italia

Nonostante la politica energetica italiana s'inquadri nella politica energetica europea, essa rimane, per l'Italia come per il resto degli Stati membri dell'Unione, una questione squisitamente domestica. La ragione è tanto semplice quanto disarmante: la sicurezza energetica di un Paese è una questione di sicurezza nazionale. Per emanciparsi, almeno parzialmente, dalla propria dipendenza energetica l'Italia deve agire all'interno delle direttive comunitarie: l'investimento strutturale nelle energie rinnovabili potrebbe essere la quadratura del cerchio.

La politica energetica dell'Unione europea si basa su due criticità: la forte dipendenza da fornitori stranieri e la mancanza di liberalizzazione nel mercato interno. A questi due elementi se ne aggiunge un terzo: la scarsa differenziazione delle fonti. L'Unione europea produce solo il 48% dell'energia che consuma. Nel 2009 importava l'83,5% dei propri consumi di petrolio e il 64,2% dei consumi di gas. Più di un terzo proveniva dalla Russia (il 33% di petrolio e il 34% di gas). A seguire c'erano l'OPEC (35% di petrolio), la Norvegia (31% di gas, 15% di petrolio) e l'Algeria (14% di gas)[10]. Tra tutti gli Stati membri, l'unico esportatore d'energia è la Danimarca, che è anche l'unico Stato ad esportare petrolio: per ventidue Stati membri su ventisette l'indice di dipendenza dal petrolio è superiore all'80%. I settori "energivori" sono quelli dell'industria e del trasporto. I consumi per uso domestico sono limitati al 27% dei consumi totali. Il consumo europeo d'energia prodotta da gas naturale e dalle energie rinnovabili è cresciuto rispettivamente del 41% e 116% dal 1990 al 2009 a scapito del consumo di energia prodotta dal carbone e in misura minore dalle centrali nucleari. La produzione di energia elettrica europea è in misura sempre maggiore legata alle energie rinnovabili e al gas naturale (rispettivamente il 18% e il 23% nel 2009), ma dipende ancora in larga parte dal nucleare e dal carbone (rispettivamente il 28% e 26%)[11]. Sempre nel 2009 solo due Stati membri, Austria e Lettonia, producevano più del 60% del proprio fabbisogno elettrico

[10] Unione europea, DG Energia, *Energy 2020. A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*, Bruxelles, 2011, p. 7, all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/energy/observatory/eu_27_info/doc/key_figures.pdf (consultato: 27.1.2012)

[11] *Ivi*, pp. 12, 19.

da energie rinnovabili a fronte di una media europea del 19%. La situazione italiana è tra le più critiche. Anche se il nostro Paese produce il 25% del proprio fabbisogno elettrico da energie rinnovabili, e si colloca dunque al di sopra della media europea, oltre il 50% del fabbisogno elettrico nazionale è prodotto dal gas naturale, un valore superato soltanto da Irlanda, Olanda e Lussemburgo[12].

Per far fronte alle debolezze strutturali e politiche del mercato energetico europeo, nel gennaio del 2007, la Commissione europea raccomandò vivamente al Consiglio e Parlamento europeo di adottare una nuova strategia per la politica energetica dell'Unione. In un documento intitolato *An Energy Policy for Europe*, la Commissione dichiarava che la sicurezza energetica dell'Unione europea dipendeva da tre fattori: la sostenibilità della domanda e dei consumi energetici europei, la sicurezza delle forniture energetiche dell'Unione e la liberalizzazione del mercato energetico interno. All'impegno europeo di aumentare la produzione d'energia rinnovabile del 20% e di ridurre i consumi e le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020 (la cosiddetta politica del «20-20-20») si affiancava, dunque, la determinazione di liberalizzare il mercato energetico europeo.

Nell'aprile del 2008, la Commissione europea pubblicò una valutazione dei progressi fatti nella creazione di un mercato comune per l'energia e il gas naturale, in cui denunciava la recalcitrante lentezza degli Stati membri ad assorbire la legislazione europea, con conseguenze gravi per la sicurezza energetica dell'Unione: «Le strutture di mercato su scala nazionale sono ancora molto concentrate [nelle mani di poche compagnie]. Inoltre, le compagnie già presenti controllano infrastrutture essenziali, aumentando così ulteriormente il loro potere di mercato (...) Accanto a mercati fortemente concentrati, continua la tendenza all'ulteriore consolidamento e concentrazione (...) la competizione è ancora limitata e la pressione competitiva su prezzi è proporzionalmente debole»[13]. Il rapporto europeo individuava correttamente le conseguenze della lotta intestina tra gli Stati membri per determinare la direzione

[12] *Ivi*, pp. 19-25.

[13] Commission of the European Countries, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market*, Brussels, 15.4.2008, all'indirizzo Internet: http://www.energy.eu/directives/com2008_0192en01.pdf, (consultato: 14.3.2012).

della politica energetica europea, che cominciò con la pubblicazione del Terzo pacchetto legislativo dell'Unione europea sui mercati del gas e dell'elettricità nel settembre 2007. Quando la Commissione europea propose il pacchetto legislativo, esso suggeriva di dare alle compagnie energetiche europee la possibilità di scorporare le proprietà della produzione e della trasmissione d'energia (questa opzione è nota come *full unbundling* o ITSO – *Independent Transmission System Operator*) oppure di lasciare che le stesse mantenessero la proprietà delle proprie reti di trasmissione a patto che quest'ultime venissero gestite da un operatore indipendente, incaricato di amministrare le loro operazioni tecniche e commerciali (questa opzione era nota ISO – *Independent System Operator*).

L'Unione europea si divise immediatamente in due blocchi. Da una parte la Francia, la Germania, l'Austria, la Bulgaria, la Slovacchia, Cipro, la Grecia, il Lussemburgo e la Lettonia si opponevano in principio all'idea dello scorporo tra sistemi di produzione e trasmissione di energia. Dall'altra, la Danimarca, il Belgio, la Spagna, la Finlandia, l'Olanda, la Romania e la Gran Bretagna appoggiavano senza riserve la proposta comunitaria. Il blocco di Paesi che disapprovavano il Terzo pacchetto legislativo sosteneva che la separazione tra i canali di produzione e trasmissione di energia non avrebbe necessariamente fatto abbassare i prezzi al consumatore, mentre avrebbe sicuramente indebolito le compagnie energetiche europee rispetto a quelle dei Paesi terzi, come la russa Gazprom. Il 17 ottobre 2007, Jean-François Cirelli, l'amministratore delegato di Gaz De France (GDF), una delle più grandi compagnie energetiche europee, dichiarò senza mezzi termini che il blocco anti-scorporamento avrebbe dato alla Commissione del filo da torcere: «L'ossessione per lo scorporamento della Commissione europea è per noi incomprensibile. Come si può pensare di integrare il mercato energetico europeo se le compagnie energetiche, che sono state accusate di tutto il male possibile e immaginabile, sono altresì indebolite? Come si può costruire un mercato integrato se le grandi compagnie non esistono più?»[14]. Contemporaneamente, le grandi compagnie energetiche europee continuavano ad espandersi oltre i propri confini nazionali. Nel dicembre 2007, ENEL,

[14] J.F. Cirelli, cit. in *Gaz de France Slams the EU Proposal, 'Obsession' with Unbundling Gas, Power Companies*, "Platts Oilgram News", 18.10.2007.

il gigante dell'energia italiano, acquisì una quota del 12,5% in una nuova centrale nucleare costruita da EDF, il campione nazionale francese statale per l'elettricità e il gas. Frattanto, Suez, un gruppo energetico franco-belga, si fondeva con GDF.

Nel marzo 2008, E.ON, la più grande compagnia energetica tedesca, annunciò che avrebbe adottato le procedure di scorporo tra canali di produzione e trasmissione per mettere fine a un'indagine *antitrust* della Direzione generale della concorrenza guidata dal Commissario europeo Nellie Kroes. La subordinazione di E.ON assestò un duro colpo alla posizione ufficiale anti-scorporo del governo tedesco. E, tuttavia, non fu sufficiente a ridare ossigeno alla proposta originale della Commissione. Nel giugno 2008, un mese prima che la Francia assumesse la presidenza di turno dell'Unione europea e mettesse in atto il proprio, annunciato, boicottaggio del Terzo pacchetto legislativo, la Commissione europea arrivò a un compromesso con il blocco dei Paesi che si opponevano allo scorporo. Agli Stati membri veniva così data la possibilità di scegliere per le proprie compagnie energetiche tra l'ITSO, l'ISO, oppure la semplice divisione dell'amministrazione interna dei sistemi di produzione e trasmissione sotto la supervisione di un organismo esterno (questa terza opzione è nota come *Independent Transmission Operator*, o ITO). Di fatto, piuttosto che imporre la liberalizzazione del mercato energetico europeo, Bruxelles finiva per suggerirla timidamente, dando ampio spazio di manovra agli Stati più protezionisti e agli interessi economici delle compagnie energetiche europee.

In ottobre la nuova politica energetica dell'Unione europea subì un'altra considerevole battuta d'arresto. Su iniziativa del governo tedesco, la "*third country clause*" (letteralmente la clausola dei Paesi terzi, nota anche come la "*Gazprom clause*") veniva stralciata dal Terzo pacchetto legislativo. La clausola era stata voluta dalla Commissione per garantire la reciprocità nell'apertura dei mercati tra gli Stati membri e i Paesi terzi interessati a penetrare il mercato energetico europeo. Al suo posto, il governo tedesco vi sostituiva il diritto per gli Stati membri di firmare accordi bilaterali con i governi dei Paesi terzi le cui compagnie avevano interesse ad introdursi nel mercato energetico dello Stato membro.

Dopo il successo dell'indagine *antitrust* contro E.ON, nel luglio 2008, la Commissione europea ha multato GDF ed E.ON per

533 milioni di Euro ciascuna per violazione delle norme europee sulla concorrenza. Secondo Pierre Noël dello European Council of Foreign Relations: «La Commissione sta cercando di ottenere attraverso le cause giudiziarie quello che non è riuscita ad ottenere con il processo legislativo»[15]. Nel frattempo, i tentativi di diversificazione delle forniture subiscono un'altra battuta d'arresto. Il 13 luglio 2009 il gasdotto *Nabucco*, un progetto europeo che dovrebbe trasportare gas attraverso la Turchia all'Europa meridionale bypassando la Russia, ottiene l'appoggio della Germania e di tutti i Paesi di transito. A Bruxelles si festeggia: *Nabucco* dovrebbe essere completato nel 2014 e da quel momento contribuire a diminuire la dipendenza strutturale dell'Unione europea dalle forniture e dai gasdotti russi. Non si sa ancora chi fornirà al gasdotto i 31 miliardi di metri cubi di gas l'anno di cui ha bisogno per funzionare né chi pagherà il conto finale, ma pare che il progetto si sta finalmente muovendo nella direzione giusta. Tre anni dopo, i nodi vengono al pettine. Il consorzio costruttore, che include tra gli altri, il colosso tedesco RWE AG, si dice interessato a considerare alternative minori in termini sia di capacità che di lunghezza, anche perché le incertezze in merito alle forniture non sono ancora state risolte. Il giacimento azero di Shah Deniz II, a cui *Nabucco* attingerebbe, potrebbe, infatti, coprire solo un terzo dei previsti 31 miliardi di metri cubi di gas l'anno necessari perché *Nabucco* funzioni a pieno regime. A questo si aggiunge la spietata concorrenza sul medesimo percorso: per la stessa tratta e le stesse forniture sono in corsa tre altri consorzi, tra cui uno a forte partecipazione italiana, l'*Interconnector Turkey-Greece-Italy* (ITGI), sponsorizzato da Edison Spa e la compagnia greca DEPA, che opera nel settore del gas naturale, e *South Stream*, un consorzio a partecipazione russo-tedesco-francese che punta a costruire un gasdotto da 63 miliardi di metri cubi sotto il Mar Nero[16]. Pare che, ufficialmente, il progetto sia ancora realizzabile, ma, di fatto, la politica energetica europea di diversificazione delle fonti è in fase di stallo.

[15] *He Who Pays for the Pipelines Calls for the Tune*, "The Economist", 18.7.2009, pp. 27-28 (28).

[16] *Nabucco Gas-Pipeline Plan May Be Downsized*, "The Wall Street Journal", 20.2.2012, all'indirizzo Internet: http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204909104577233110933098498.html (consultato: 14.3.2012).

Nonostante le difficoltà pratiche e politiche, la Commissione europea sembra non voler demordere. Nel dicembre 2011, a Bruxelles, viene pubblicata la *Energy Roadmap 2050*[17] (Mappa per l'Energia 2050), basata sulla volontà di ribadire l'impegno europeo alla decarbonizzazione dell'Unione ben oltre gli obiettivi già previsti per il 2020. La *Energy Roadmap 2050* stabilisce, infatti, il quadro comunitario per ottenere una riduzione delle emissioni di gas serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990.

Di fatto, dunque, la normativa europea (con, in testa, la «20-20-20») non lascia spazio a un'iniziativa nazionale che sostenga la crescita energetica di un Paese a prescindere dall'investimento nelle energie rinnovabili. Pertanto, se l'Italia è determinata a recepire nella loro interezza i dettami della politica energetica europea, l'investimento massiccio nelle fonti rinnovabili è inevitabile. Invece di guardare allo sviluppo del settore rinnovabile come a una componente troppo restrittiva della «20-20-20», il nostro Paese dovrebbe farne una priorità per la sicurezza nazionale. Non solo potremmo raggiungere gli obiettivi comunitari in materia d'energia, ma potremmo emanciparci economicamente e politicamente dal peso della nostra dipendenza energetica.

Le energie rinnovabili al centro della strategia di sicurezza nazionale italiana

Le considerazioni politiche tese a determinare la direzione della politica energetica italiana devono necessariamente prendere in considerazione due fatti: la precarietà delle nostre forniture energetiche e il sottosviluppo del settore dell'energia rinnovabile italiano.

Il nostro maggior fornitore di gas naturale, la Russia, non è strutturalmente in grado di sopperire ai nostri bisogni. Nel febbraio 2012, a seguito un inverno europeo particolarmente rigido, il Vicepresidente di Gazprom, Alexander Medvedev, annunciava che: «Gazprom non può soddisfare per il momento i volumi supplementari di gas che ci vengono richiesti dai nostri partner dell'Europa

[17] Commission for the European Countries, *Energy Roadmap 2050*, Bruxelles, 15.12.2011, all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf (consultato: 14.3.2012).

occidentale»[18] e procedeva a ridurre le forniture europee in media del 10%, con riduzioni delle forniture all'Italia fino al 30%, costringendo l'ENI ad aumentare le importazioni dall'Algeria e dal Nord Europa e a considerare l'interruzione delle forniture alle aziende e servizi considerati «interrompibili»[19]. Come se non bastasse, per potere raggiungere gli obiettivi europei stabiliti dalla «20-20-20», l'Italia si troverà costretta a importare quattro milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (TOE – *Tons of oil equivalent*) di energia rinnovabile dall'estero[20].

Tutto questo accade nonostante il nostro Paese si sia impegnato a investire pesantemente nel settore, soprattutto in quello dell'energia solare. Il Decreto Ministeriale 5 maggio 2011 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2011 e conosciuto come "Quarto Conto Energia" mira ad installare nel Paese una potenza fotovoltaica pari a 23.000 MW d'energia entro il 2017: «Il meccanismo prevede, fino al 2012, l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici mediante una tariffa costante per 20 anni a partire dalla data di entrata in esercizio dell'impianto. A decorrere dal primo semestre 2013 le tariffe incentivanti assumeranno valore onnicomprensivo sull'energia immessa nella rete elettrica. Sulla quota d'energia auto-consumata sarà attribuita una tariffa specifica (...) (fino a) una progressiva e programmata riduzione delle tariffe nel tempo al fine di allineare, gradualmente, l'incentivo pubblico con i costi delle tecnologie e mantenere

[18] *Scaroni: "Nessun problema fino a mercoledì ma ci prepariamo a fronteggiare l'emergenza"*, "Corriere della Sera", 4.2.2012, all'indirizzo Internet: http://www.corriere.it/economia/12_febbraio_04/gazprom-tagli_224435ac-4f17-11e1-be5e-e51bc42d9d61.shtml (consultato: 14.3.2012).

[19] «Abbiamo reagito a questa emergenza aumentando le importazioni dall'Algeria e dal Nord Europa attraverso la Svizzera, quindi non avremo problemi fino a mercoledì, nel senso che ci attendiamo un'altra ondata di freddo in Russia e non sappiamo quali comportamenti seguirà Gazprom giovedì e venerdì. Quindi attendiamo e ci stiamo preparando a momenti ancora difficili: per questa ragione ci sarà una riunione domani al ministero dello Sviluppo economico per prepararci a un'ulteriore emergenza che potrebbe coinvolgerci tra giovedì e venerdì prossimi. L'ipotesi peggiore potrebbe essere che, se dovesse mancare altro gas, bisognerà intervenire sugli interrompibili» (*Scaroni: "Nessun problema fino a mercoledì...*, cit.).

[20] *Italy to Import Renewable Energy to Hit 2020 Target*, "Reuters", 16.3.2010, all'indirizzo Internet: http://www.reuters.com/article/2010/03/16/us-renewables-italy-idUSTRE62F4ZM20100316 (consultato: 20.2.2012).

stabilità e certezza sul mercato»[21]. Se raggiunti, gli obiettivi del Quarto Conto Energia proietterebbero l'Italia al vertice degli Stati membri dell'Unione europea per produzione d'energia solare: in confronto la Gran Bretagna punta a raggiungere un mero 2.200 MW, mentre la Francia mira a 4.800 MW. Ad oggi, il nostro Paese produce circa il 12% dell'energia solare dell'Unione. Entro il 2025 vorrebbe produrne, da solo, circa il 20%. Gli obiettivi nel settore dell'energia eolica non sono meno ambiziosi e puntano ad una crescita di produzione *onshore* inferiore solo agli obiettivi di Gran Bretagna, Francia e Spagna. Questo nonostante il nostro Paese, nel 2008, producesse solo il 3.736 MW dell'energia eolica europea, terzo dopo Germania (23.903 MW) e Spagna (16.740 MW)[22].

I buoni propositi, dunque, ci sono. Ad oggi, però, è mancata la *leadership* politica per realizzarli. Il nostro Paese sta avendo enormi difficoltà non solo a seguire gli obiettivi che si è proposto, ma anche a raggiungere quelli stabiliti da Bruxelles nella «20-20-20», con ritardi nelle riduzioni delle emissioni di gas serra e problemi nel raggiungimento della quota accordata del 17% nella produzione di energia da fonti rinnovabili. L'energia rinnovabile è ancora molto costosa rispetto all'energia prodotta da fonti fossili: un kW prodotto da energia solare costa al consumatore circa 0,40 Euro contro 0,07 Euro per un kW prodotto con energia eolica, 0,05 Euro per un kW prodotto con carbone a 60 dollari per tonnellata e 0,06 Euro per un kW prodotto con petrolio a 55 dollari al barile[23]. Ad otto anni dal compimento della «20-20-20», l'Italia riesce a coprire solo il 7% del proprio fabbisogno energetico da fonti "verdi". È pur vero che ci sono altri Stati membri in situazioni peggiori, tra cui la Gran Bretagna che aveva un obiettivo finale molto simile al nostro (15%) ma a cui resta ancora da coprire il 12,8%; ma è anche vero che ci sono Stati membri con obiettivi finali molto più ambizioni e prospettive di successo più rosee, tra cui la Spagna (obiettivo del 20%, quota rimanente del 9%), la

[21] Gestore dei Servizi Energetici, *Quarto Conto*, all'indirizzo Internet: http://www.gse.it/it/Conto%20Energia/Fotovoltaico/Quarto%20Conto/Pages/default.aspx (consultato: 15.3.2012).

[22] EU Energy Portal, all'indirizzo Internet: http://www.energy.eu/#renewable (consultato: 15.3.2012).

[23] *Going with the wind*, "The Economist", 4.6.2009.

Svezia (obiettivo del 49%, quota rimanente del 4,5%) e l'Austria (obiettivo del 34%, quota rimanente del 5,7%)[24].

Le difficoltà italiane in questo senso non sono uniche. Nel 2009, a causa della crisi economica globale, la media degli investimenti europei nel settore delle energie rinnovabili è calata del 10%[25]. In Italia la situazione è particolarmente difficile perché gli alti livelli di debito pubblico stanno causando un'impennata dei costi dei presiti per gli investimenti con ripercussioni particolarmente negative sul settore delle energie rinnovabili. Le conseguenze negative si stanno facendo sentire non solo per le aziende italiane che installano e producono gli impianti e la tecnologia rinnovabile, ma anche all'estero[26].

Possiamo sperare che innovazioni tecnologiche sviluppate altrove ci tolgano dalle peste di una dipendenza energetica troppo pronunciata[27], oppure possiamo deciderci a investire economicamente e, soprattutto, politicamente nelle risorse rinnovabili di cui il nostro Paese è ricco. Questo significherebbe dare priorità assoluta all'ammodernamento delle infrastrutture di trasmissione dell'energia a favore delle energie prodotte da fonti rinnovabili, nonché l'elaborazione di una sintetica ma omnicomprensiva strategia energetica nazionale che promuova a tutto campo lo sviluppo

[24] *Ibid.*

[25] *Energy 2020...*, cit., p. 30.

[26] *Italian Sovereign Debt Crisis Threatens Southern European Renewable Energy Finance*, "IHS Global Insight", 16.11.2011.

[27] Negli ultimi cinque anni gli Stati Uniti hanno perfezionato l'estrazione dei gas non convenzionali, cioè dei gas naturali presenti in profondità, come il metano da carbone o il gas di scisto (*shale gas*). Quest'ultimo è in prevalenza composto da metano e si trova in abbondanza nel sottosuolo statunitense a circa un chilometro e mezzo di profondità. Le stime del Dipartimento dell'Energia calcolano che lo *shale gas* presente nel sottosuolo statunitense, e tecnicamente estraibile, dovrebbe coprire il fabbisogno del Paese per i prossimi trent'anni. La prospettiva di abbondanza ha fatto scendere i costi globali del gas naturale e ha rimesso in discussione i legami di dipendenza dell'Unione europea dai suoi tradizionali fornitori, e in particolare dalla Russia: «Un giorno non lontano le esportazioni [americane] di gas naturale potrebbero controbilanciare il potere geopolitico di cui la Russia gode grazie alle proprie forniture di gas all'Europa», (*Boosting the Economy through Natural Gas Exports*, "The Washington Post", 14.3.2012, all'indirizzo Internet: http://www.washingtonpost.com/opinions/natural-gas-exports-offer-much-to-the-us-economy/2012/03/13/gIQA4WibCS_story.html (consultato: 14.3.2012).

delle rinnovabili come una questione di sicurezza nazionale. Il 9 marzo 2012, in occasione della presentazione alla Camera dei Deputati del rapporto *Il Governo dell'energia per lo sviluppo del Paese* dell'Associazione Italiadecide, il Ministro dello Sviluppo Economico, Corrado Passera, ha efficacemente colto l'urgenza di una ristrutturazione generale del sistema energetico italiano. Commentando le proposte di Italiadecide, il Ministro Passera ha promesso un impegno a tutto tondo del governo nel settore energetico, a partire dal potenziamento dell'efficienza che è: «la prima delle leve perché coglie tutti gli obiettivi di politica energetica», passando dallo sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili e arrivando al rilancio della produzione italiana di idrocarburi e alla realizzazione di infrastrutture essenziali come rigassificatori, gasdotti di importazione e stoccaggio. Il tutto attraverso un riordinamento organico della legislazione pertinente e un alleggerimento delle procedure di autorizzazione[28]. Ancora una volta, dunque, le buone intenzioni ci sono e c'è la consapevolezza dei rischi legati alla perpetuazione di un'inazione italiana nel settore energetico. Resta da verificare se le une e l'altra verranno tradotte in una strategia di sicurezza nazionale omnicomprensiva e *super partes* o se rimarranno solamente un'altra *boutade* politica stagionale.

Le incognite sono ancora molte e possiamo solo augurarci che la cognizione del pericolo illumini la ragione, come succedeva a Sancio Panza nei suoi dialoghi con Don Chisciotte: «"Guarda lì, amico Sancio Panza, che ci si mostrano trenta e più smisurati giganti con i quali ho intenzione di azzuffarmi" [...] "Badi la Signoria Vostra", osservò Sancio, "che quelli che si vedono là non sono giganti, ma mulini a vento, e ciò che in essi paiono le braccia sono le pale che girate dal vento, fanno andare la pietra del mulino"»[29]. Viceversa il nostro Paese continuerà anch'esso a lottare, vanamente, contro i mulini a vento mentre il resto dell'Europa si muove a passi, quelli sì, da gigante verso la propria sicurezza energetica.

---

[28] *Il Governo dell'energia per lo sviluppo del Paese*, "Italiadecide", 9.3.2012, all'indirizzo Internet: http://webtv.camera.it/portal/portal/default/Archivio?IdEvento=4829&IdIntervento=2940 (consultato: 19 marzo 2012).

[29] M. de Cervantes, *Don Chisciotte della Mancia*, trad. it., Torino, 1994, disponibile all'indirizzo Internet: http://www.elapsus.it/home1/index.php/rubriche/audioletture/136-i-mulini-di-don-chisciotte (consultato: 19 marzo 2012).

Gli Autori

Francesco Argese – Dottorando di ricerca in *International Law and Economics* presso il Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università Commerciale "Luigi Bocconi". Laureatosi in Scienze delle relazioni internazionali e dell'integrazione europea presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, è cultore della materia presso le cattedre di Diritto internazionale e di Organizzazione internazionale della stessa Facoltà, dove tiene anche un ciclo di esercitazioni in Diritto del commercio internazionale. Collabora, altresì, con l'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (ASERI). È, infine, assistente di didattica per il Diploma e Master universitario in *Advanced European Studies* presso la Fondazione Collegio europeo di Parma, nell'ambito del quale tiene lezioni di Diritto dell'Unione europea.

Maria Chiara Cattaneo – Dottore di ricerca in Istituzioni e politiche, titolo conseguito nel 2010 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore discutendo una tesi sulla soggettività internazionale dei territori internazionalizzati. Già assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze Politiche della stessa Università, collabora con le cattedre di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea come cultore della materia. Dal 2008 collabora con Éupolis Lombardia (Istituto di ricerca, formazione e statistica di Regione Lombardia) nella curatela delle pubblicazioni internazionali dell'Istituto. Tra le sue pubblicazioni, il saggio *The 'Unique' Case of Kosovo. State Sovereignty and International Territorial Administration in International Law*, in S. Beretta, R. Zoboli (a cura di), *Crisis and Change: The Geopolitics of Global Governance*, Milano, 2012.

Ida Garibaldi Brownfeld – Dottore di ricerca in Istituzioni e politiche. Docente associato aggiunto presso la facoltà di Scienze Politiche dell'University of Maryland-University College degli Stati

Uniti. Dal 2008 al 2011, ha insegnato presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di St. John's, sede di Roma, ed è stata *Visiting Professor* alla LUISS di Roma e all'Istituto di Studi Politici Internazionali di Milano. Nel 2007-2008 è stata *Visiting Research Fellow* nel Dipartimento di Politica Estera dell'American Enterprise Institute di Washington, D.C., dove ha iniziato la propria carriera nel 2002 come coordinatore del Dipartimento di Studi Transatlantici. Collabora con la cattedra di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Nel 2001 ha conseguito un Master in Storia delle Relazioni Internazionali dalla London School of Economics. Ha pubblicato estensivamente in Europa e negli Stati Uniti sul tema della sicurezza energetica e delle relazioni transatlantiche.

Vito Rubino – Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università del Piemonte Orientale, ove tiene per affidamento il relativo insegnamento nei corsi di laurea di Giurisprudenza e Scienze Politiche. Membro del Collegio Docenti del DRASD (Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza) e del Consiglio Scientifico del Centro Interuniversitario per lo Studio del Diritto delle Organizzazioni Internazionali Economiche (CIDOIE). È autore di una monografia dedicata a *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007, nonché di articoli scientifici e saggi pubblicati su riviste di settore e opere collettanee, fra i quali di recente: *Competenza giurisdizionale e luogo di esecuzione dei contratti di fornitura di beni mobili o di servizi nello spazio giudiziario europeo fra prospettive e retrospettive*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011; *Le denominazioni locali e la circolazione dei corrispondenti prodotti nel territorio dell'Unione europea*, in P. Borghi, L. Costato, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Napoli, 2011.

Andrea Santini – Professore Associato di Diritto internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove insegna anche Diritto dell'Unione europea e Diritto europeo dell'informazione e della comunicazione. Presso la stessa Università, è membro del Collegio dei Docenti e

coordinatore dell'attività didattica dell'area giuridica della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche, e svolge attività didattica nel Master in *International Cooperation and Development* dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI). È membro del Comitato Scientifico della rivista *Vita e Pensiero* e della Redazione della rivista *Diritto del commercio internazionale*. Ha pubblicato saggi e contribuito a manuali e commentari in materia di diritto delle organizzazioni internazionali, diritto dell'Unione europea, diritto del commercio internazionale. Tra le sue pubblicazioni: *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004; *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Milano, 2008 (a cura di, con U. Draetta); *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011 (a cura di, con altri).

Monica Spatti – Ricercatore a tempo determinato di Diritto internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Già assegnista di ricerca ed esercitatore nel medesimo settore scientifico-disciplinare, sia presso la Facoltà di Scienze Politiche che presso la Facoltà di Giurisprudenza (sede di Piacenza) della stessa Università. Dottore di ricerca in Istituzioni internazionali, sovranazionali ed europee (titolo conseguito presso l'Università degli studi di Teramo). Docente nel Master in *International Cooperation and Development* presso l'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (ASERI). Esperta nelle tematiche del diritto internazionale ed europeo in materia di immigrazione, è autrice in particolare della monografia *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010.

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore
Membri di prima afferenza*

Professori Ordinari

Prof. Romeo Astorri, Settore scientifico-disciplinare IUS/11 – Diritto canonico e Diritto Ecclesiastico
Prof. Paolo Colombo, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche
Prof. Massimo de Leonardis (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali
Prof. Lorenzo Ornaghi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica (in aspettativa in quanto Ministro per i Beni e le Attività culturali)
Prof. Vittorio Emanuele Parsi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Professori Associati

Prof. Silvio Cotellessa, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Marinella Fumagalli Meraviglia, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale
Prof. Damiano Palano, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Riccardo Redaelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia
Prof. Andrea Santini, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

* Dati aggiornati al 1° ottobre 2012.

Professori aggregati

Prof. Pietro Luca Azzaro, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 – Storia delle dottrine politiche
Prof. Elena Maestri, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia
Prof. Martino Mazzoleni, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Mauro Megliani, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale
Prof. Enrica Neri, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche
Prof. Beatrice Nicolini, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 – Storia e istituzioni dell'Africa
Prof. Gianluca Pastori, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali
Prof. Mario Scazzoso, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Professori a contratto

Prof. Ruben Razzante, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media
Prof. Rocco Walter Ronza, Docente di Geoeconomia e Lingua e politica
Prof. Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Docente di Studi strategici

Ricercatori a tempo determinato

Dr. Barbara Boschetti, Settore Scientifico disciplinare IUS/10 – Diritto amministrativo
Dr. Luca G. Castellin, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Andrea Locatelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Monica Spatti, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-975-0 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

9 788883 119750

euro 15,00